

POLÍTICAS INTEGRADAS DE CUIDADO E EDUCAÇÃO INFANTIL: O EXEMPLO DA ESCANDINÁVIA¹

*Lenira Haddad**

Resumo A ideologização de um modelo de família, que apresenta exclusividade na responsabilidade sobre a criança, é apontada como o maior determinante da cisão entre cuidar e educar, que se reflete na expansão paralela de programas de creches e pré-escolas, no Brasil e no mundo. A necessidade do deslocamento de ênfase na família para o poder público, em direção a uma responsabilidade compartilhada, é defendida como condição para o desenvolvimento de políticas públicas integradas de atendimento infantil. O sistema escandinavo é referenciado como exemplo de política pública integrada de cuidado e educação infantil, que conquistou um dos maiores índices de atendimento e qualidade no campo internacional.

Palavras-chave: Política integrada; Cuidado; Educação; Família; Países escandinavos; Creche e Pré-escola.

Abstract The ideologization of family model, that represents exclusivity its responsibility over the child, is pointed out as the major determinant of the dichotomy between care and education, and is reflected in the parallel expansion of day care centers and pre-school programs in Brazil and the rest of the world. The need for shifting the emphasis from family to public power and to a sharing of responsibility is defended as a condition for the development of an integrated public policy of child care. The Scandinavian system is reported as an example of integrated public policy of child care and early childhood education, which acquired one of the major indicators of attendance and quality in the international arena.

Descriptors: Child care; Childhood education; Family; Scandinavian childhood education; Day care center; Pre-school.

Introdução

A existência de sistemas paralelos de cuidado e educação infantil é um fato histórico e, até recentemente, comum a maioria dos países industrializados. Referências históricas apontam o desenvolvimento paralelo de dois tipos de atendimento, com origens mais ou menos comuns e objetivos, práticas e clientela bastante distintos. Um, com funções sobretudo tutelares, funcionando a maior parte do dia e orientado a atender as necessidades básicas (segurança, higiene, bem-estar, proteção, alimentação e aquisição de hábitos) de crianças provenientes de famílias em condições precárias de sobrevivência. Outro, de caráter mais educativo, dirigido prioritariamente às classes mais favorecidas, funcionando

apenas algumas horas por dia, destinado a enriquecer e completar as experiências das crianças, através de atividades de aprendizagem planejadas.

No plano internacional, observa-se nos últimos 20 - 30 anos um movimento rumo à unificação desses programas, senão no plano administrativo, ao menos no debate e definição de uma política de atendimento à criança pequena. Esse processo ocorre paralelamente à expansão significativa dos programas destinados à criança de 0 a 6 anos e reflete profundas transformações sociais, em especial, a participação crescente da mulher com filhos pequenos no mercado de trabalho, as novas descobertas

* Doutoranda na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Professora do Curso de Especialização em Educação Pré-Escolar, FEUSP

no campo do desenvolvimento infantil, a conquista do direito da criança à educação em seus primeiros anos de vida e o dever do Estado em assegurar o cumprimento deste direito.

No Brasil, esse movimento culmina na sua conquista legal em 1988, quando o direito à educação através do atendimento em creches e pré-escolas é expresso na Constituição Brasileira como dever do Estado para todas as crianças, do nascimento aos 6 anos de idade. São vários os desafios que se colocam a partir desse marco constitucional, dentre eles, o de definir uma política nacional que integre os sistemas de creches e pré-escolas, cujas diferentes rotas e ideologias têm provocado resistências e preconceitos de toda ordem.

Esse estudo argumenta sobre a necessidade de um deslocamento de ênfase na família para o poder público, quanto a responsabilidade sobre a criança pequena, para que o desenvolvimento de políticas públicas de cuidado e educação infantil alcance de fato uma integração. Identificar e discutir alguns fatores que promovem e dificultam o sucesso da integração dos programas destinados à educação da criança de 0 a 6 anos é um dos objetivos presentes.

A ausência de referências sobre o real significado de uma política integrada de cuidado e educação infantil, baseada na participação do Estado como agente complementar à família, tem sido fonte de muitos equívocos e conflitos no processo de construção de uma política nacional para a criança pequena. Assim, o sistema escandinavo será referenciado como exemplo de política nacional de atendimento infantil que conquistou não apenas a integração entre cuidado e educação, como também um dos maiores índices de atendimento e qualidade no campo internacional.

Justificativa

O desenvolvimento de sistemas paralelos de cuidado e educação da criança pequena, geralmente nas modalidades de creche e pré-escola não é peculiar ao Brasil. A maioria dos países da Europa apresenta falta de coerência nos serviços oferecidos à criança pequena, conforme revela o trabalho desenvolvido pela Rede Européia de Atendimento à Infância. De acordo com Peter Moss, coordenador da Rede, os serviços públicos destinados às crianças menores de 3 anos tendem a enfatizar mais as ações de "cuidado", apresentam profissionais com menor qualificação, condições de trabalho e remuneração quando comparados aos programas para os maiores de três anos. Estes, por sua vez são mais acessíveis, tendem a enfatizar mais a "educação" e apresentam um período de funcionamento mais curto (Moss, 1992).

Além de objetivos distintos, a sobreposição de responsabilidades pelo poder público reflete e mantém essa falta de coerência. Geralmente o setor de educação responsabiliza-se apenas pelas crianças maiores, enquanto o atendimento nos setores de saúde e Bem-estar Social abrange desde a idade mais baixa até a entrada obrigatória no ensino básico. Este é o caso de países como Reino Unido, Portugal, Grécia e Irlanda, onde a sobreposição de responsabilidades recai sobre a faixa dos 3 anos e o início da escola obrigatória. No caso da França, a sobreposição recai sobre a faixa de 2 a 3 anos. As *Crèches Collectives* atendem crianças até 3 anos de idade, em tempo integral e são ligadas ao Ministério de Saúde, enquanto as *Écoles Maternelles* destinam-se a atender crianças de 2 a 6 anos, funcionam seis horas diárias e estão ligadas ao Ministério da Educação (Wajskop, 1994).

O exemplo mais extremo de serviços descoordenados encontra-se no Reino Unido, onde os programas de atendimento à infância são administrados por diferentes departamentos municipais (educação, serviço social, lazer etc.), pelas autoridades de saúde, corpos voluntários, sociedade privada e empregadores. Enquanto as estatísticas apontam que cerca de 50% de todas as mães com filhos menores de 5 anos estão trabalhando, as creches municipais existentes (*day nursery*) são disponíveis a menos de 1% dessas crianças. As escolas maternas (*nursery school*) cobrem 25% das crianças de 3 e 4 anos, a maioria em período parcial, e 20% das crianças entre 3 e 4 anos ingressam mais cedo à escola formal (Pugh, 1992). Nesse caso, a sobreposição de responsabilidades se dá dos três anos à idade de ingresso na escola compulsória que no Reino Unido, tem início aos 5 anos.

A provisão de fundos públicos é outra característica que denuncia o favorecimento dos objetivos educacionais sobre os de cuidado. Na maioria dos países da Comunidade Européia, o atendimento às crianças pequenas cujos pais trabalham é assegurada pelo setor privado. A oferta de serviços públicos para crianças menores de 3 anos é baixa, cobrindo 5% desse grupo etário. A exceção mais marcante é a Dinamarca, que atende quase a metade do número total de crianças com menos de 3 anos (Moss, 1992).

No Brasil, além da sobreposição de faixa etária, que geralmente ocorre entre 4 a 6 anos, e de responsabilidades, o que resulta em ações paralelas com diferentes orientações e um enorme desperdício de fundos, a dicotomia entre as funções de cuidar e educar também reflete segregação social. "Cuida-se" do pobre, geralmente em instituições que oferecem atendimento em período integral, e "educa-se" o menos

pobre, preferencialmente em pré-escolas de período parcial.

Lamentavelmente, tais inconsistências identificadas nos serviços oferecidos à criança pequena, seja no Brasil ou na Europa, não ajudam as crianças na transição entre os diversos programas, tampouco os pais na tarefa de encontrar o melhor lugar para matricular seus filhos. De fato, a ausência de uma política integrada de cuidado e educação da criança não favorece uma percepção mais global da criança e tampouco colabora para a conciliação entre trabalho remunerado e responsabilidade familiar, principal premissa defendida pela Rede Européia de Atendimento à Infância.

A experiência mais recente de tentativa de superar o paralelismo e a sobreposição de responsabilidades administrativas é a da Espanha. Desde 1990, a nova lei educacional (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo - LOGSE) prevê que o Ministério da Educação seja responsável por todos os programas de atendimento à criança de 0 a 6 anos, passando a constituir-se a primeira etapa do sistema educacional. A reforma é recente e ainda está em fase de implementação, porém alguns resultados já são identificados. O mais positivo refere-se ao projeto especial de formação de professores, que proporcionou o acesso à formação inicial e à qualificação específica especialmente dos trabalhadores de creches. Outra conquista refere-se às modificações no currículo do Magistério, que é de nível universitário com 3 anos de duração, garantindo-se especialização na área da educação da criança de 0 a 6 anos. Essa reforma também implicou na regulamentação das creches privadas, que passaram a ser fiscalizadas pelas autoridades públicas, com critérios definidos pelo Ministério de Educação.

Por outro lado, conforme aponta Irene Balaguer, representante espanhola da Rede, a implementação da lei deixa muito a desejar, especialmente para a faixa de 0 a 3 anos. Prioridades dadas a outras etapas do sistema educacional; recessão econômica; transferência das responsabilidades educacionais às Comunidades Autônomas; incertezas quanto a responsabilidade dos outros Ministérios, como o dos Assuntos Sociais no âmbito da educação infantil, são algumas razões citadas. Como consequência, o ciclo de 3 a 6 anos continua tendo prioridade por parte do governo, que estabeleceu meta de cobertura total para esta faixa etária até 1995, e a faixa de 0 a 3 anos, cuja cobertura é bastante insignificante, permanece sem qualquer perspectiva de expansão (Balaguer, 1992).

Dentre os países da Europa, os países escandinavos são apontados como os que caminharam mais longe no desenvolvimento de um sistema abrangente, integrado e coerente de atendimento à criança pequena. Todos os serviços são de responsabilidade de um único departamento, tanto a nível nacional quanto municipal (geralmente o de Bem-estar Social); compreendem igualmente as funções de educar e cuidar; as horas de funcionamento são as mesmas para as diferentes faixas etárias, predominando o atendimento em período integral; existe um sistema comum que regula a formação dos profissionais, direitos e condições de pagamento; os profissionais desempenham a mesma função, mesmo não recebendo a mesma formação profissional (Haddad & Johansson, 1995; Moss & Penn, 1996).

Identificar os determinantes do sucesso dessa integração constitui-se um dos objetivos desse estudo, com o intuito de apoiar o processo de definição de uma política de educação da criança de 0 a 6

anos, em andamento no Brasil. Antes disso, porém, gostaria de refletir sobre os possíveis fatores que tem contribuído para dificultar o desenvolvimento de uma política integrada de cuidado e educação infantil.

Determinantes de um sistema desintegrado

A cisão cuidar e educar

Na literatura sobre educação infantil, sobretudo na língua inglesa, os termos *child care system* e *pre-school system* nem sempre expressam o mesmo significado. O primeiro geralmente refere-se a um sistema de atendimento à infância composto de programas que oferecem uma estrutura de atendimento diário e de tempo integral, geralmente nas modalidades de creche institucional e domiciliar, visando sobretudo atender as necessidades de pais trabalhadores com filhos pequenos. O segundo normalmente refere-se aos programas de pré-escolas, de tempo parcial e/ou integral, que visam promover o desenvolvimento e aprendizagem da criança. Embora ambos os termos compreendam os conceitos de cuidado e educação, é possível dizer que no primeiro (*child care system*) a ênfase recai sobre as necessidades da família e no segundo (*pre-school system*) sobre as necessidades da criança.

Bettye Caldwell (1989), psicóloga americana e grande defensora de uma integração total entre cuidar e educar, acredita que a cisão nas formas de se conceber os serviços de cuidado infantil e educação pré-escolar possui razões históricas legítimas, que imprimiram a esses programas, ao longo do século, uma relação de descritores que os distingue pontualmente uns dos outros.

Os programas de educação pré-escolar têm-se caracterizado como um serviço: educacional; destinado essencialmente à classe média e alta; para famílias completas; que funciona numa escola; que tem como foco as crianças; com função de suplementar o cuidado oferecido em casa; que recebe financiamento privado; e, que funciona poucas horas diariamente.

Os programas de cuidado diário configuram-se como um serviço: de bem-estar social; estabelecido para servir às crianças provenientes de baixo nível sócio-econômico; destinado principalmente às famílias “patológicas”; que funciona numa instituição; que tem como foco os pais; que constitui-se num cuidado substituto, ou pior, num cuidado custodial; que recebe financiamento público; e, que opera por um longo período diariamente.

Para a autora, essas históricas distinções refletem políticas distintas subjacentes, que tornaram socialmente mais aceitos os descritores da educação pré-escolar, pois destinado à crianças normais de famílias intactas de classe média. O tipo de programa oferecido, com ênfase na livre escolha de atividade e individualidade de expressão, eram coerentes com os ideais democráticos americanos e o curto período de funcionamento não alterava seriamente o padrão e tipo de práticas de cuidado oferecidas em casa.

A creche, por outro lado, tinha outra clientela: famílias pobres consideradas com algum tipo de patologia social, tal como lares desfeitos, ou chefiada por mães mentalmente ou fisicamente doentes ou simplesmente não disponíveis em casa por precisarem trabalhar. Além disso, a ênfase nos objetivos e atividades grupais, estava mais próxima de uma educação tipo “comunista”, representando, portanto, uma

ameaça de “sovietizar” as crianças americanas.

Uma definição de creche (*day care*) pela Liga do Bem-Estar Infantil da América em 1960, citada pela autora como uma das referências mais influentes e amplamente utilizadas na época, é bastante ilustrativa da cisão cuidar/educar, que se acentua, especialmente no período da guerra fria.

“Os serviços de creche têm de ser diferenciados das escolas maternas ou pré-escolas e, por extensão, dos serviços escolares e outros programas oferecidos para a criança em idade escolar como parte dos sistemas de escola elementar. Os últimos tem como principal propósito a educação da criança pequena. O objetivo primeiro da creche é o cuidado e a proteção da criança. Esse propósito, as razões pelas quais a criança e a família precisam da instituição, e a responsabilidade dividida com os pais distinguem um serviço de creche dos programas educacionais” (Child Welfare League of America, *Standards for Day Care Service*. Apud Caldwell, 1989, p. 70-1).

Caldwell utiliza o termo cisão como metáfora, por acreditar que antes existia apenas um conceito verdadeiramente integrado a respeito de como um programa pré-escolar deveria ser. Para ela, os projetos que originaram a educação infantil, seja de Montessori na Itália, Robert Owen na Escócia, assim como as idéias de Froebel trazidas pelas irmãs McMillan à Inglaterra, representam exemplos perfeitos de modelos e objetivos que integravam as dimensões educativas e sociais. Por razões políticas e ideológicas, essas idéias tornaram-se estreitas e limitadas nos seus objetivos ao atravessarem o Atlântico.

Os programas tornaram-se currículos e qualquer coisa que se aproximasse de um conjunto coerente de formas de organizar as experiências de ensino para crianças pequenas eram identificadas como pertencendo ao domínio da educação (Caldwell, 1989, p. 71).

A autora acredita existir um movimento em favor do ecumenismo, fato que atribui à demanda proveniente de mudanças na demografia da família moderna e não ao reconhecimento por parte do poder público. Para ela, o número crescente de mães americanas com filhos pequenos compoem a força de trabalho tornam precedente a necessidade de programas de qualidade que ofereçam cuidado e proteção a seus filhos por um período mais longo, mesmo que os profissionais mantenham resistências por razões históricas próprias.

Nos últimos 30 anos, Caldwell tem se dedicado insistentemente em advogar a urgente necessidade de que os termos "cuidado infantil" e "educação pré-escolar" sejam reconhecidos enquanto dimensões de um mesmo sistema unificado, com variações que ocorrem apenas à nível quantitativo. A saída que propõe implica na união entre os dois sistemas de atendimento infantil de forma a "incorporar o melhor" e "eliminar o pior" da tradição do cuidado infantil e da educação pré-escolar, resultando num serviço integrado, que amplia o cuidado parental e promove o desenvolvimento global da criança pequena. Adotou o termo EDUCARE² para designar esse modelo unificado, o qual concretizou efetivamente através da implantação de um programa abrangente, que denominou projeto Kramer.

Esse projeto envolveu a conversão de uma escola pública elementar com salas ociosas em uma escola de cuidado diário. Funcionava oficialmente no período das 6:45h às 18h, oferecendo a opção pelo período integral a todas as crianças matriculadas, que se incluíam na faixa de 6 meses a 12 anos. O horário complementar à escola era preenchido com jogos, atividades esportivas e artístico-culturais.

Segundo Caldwell, os pais foram os defensores mais apaixonantes do projeto,

muitas vezes com dificuldades de compreender porque certas lideranças de ambos os campos se opunham à combinação dos serviços. Curiosamente, a satisfação dos pais refletia menos a expectativa de alta qualidade do programa que sua conveniência, pela extensão do período de atendimento oferecido a uma faixa etária mais ampla, no mesmo espaço físico.

Hoje em dia o termo EDUCARE tem sido utilizado por muitos grupos da área da educação infantil, em vários continentes do mundo, incluindo países como África do Sul e Nova Zelândia (Cochran, 1993). Em geral, expressa a íntima conexão dos conceitos de educar e cuidar necessários a uma política nacional para a infância.

O termo foi introduzido no Brasil pelos educadores britânicos Christine Pascal e Tony Bertan, por ocasião de sua participação no curso "Currículos e formação de profissionais de creches e pré-escolas", promovido pela Fundação Carlos Chagas, em 1992. Pesquisadoras dessa Fundação têm se referido ao termo como forma de enfatizar a urgente necessidade de revisão dos conceitos de educar e cuidar, rumo à superação de paralelismos que têm caracterizado o sistema pré-escolar brasileiro. Campos alerta para a necessidade de adoção de uma concepção mais moderna de cuidado como incluindo

todas as atividades ligadas à proteção e apoio necessárias ao cotidiano de qualquer criança: alimentar, lavar, trocar, curar, proteger, consolar, enfim, 'cuidar', todas fazendo parte integrante do que chamamos de 'educar' (Campos, 1994, p. 35).

Tal concepção ajudaria a superação de tradicionais dicotomias entre assistência e cuidado, atribuídas respectivamente aos programas de período integral destinados à crianças pobres e aqueles de meio período

destinados às crianças de classes mais abastadas.

Na mesma direção, Rosemberg defende a necessária absorção da função do cuidado, deixada de lado na prática educativa da pré-escola, assim como a incorporação do componente educativo intencional por parte das creches. Assim, ambos os programas caminhariam em direção à melhoria da qualidade do atendimento (Rosemberg, 1994).

A ideologia da família e a socialização primária

Os argumentos de Caldwell são ilustrativos do poder das dimensões políticas e culturais sobre o desenvolvimento de políticas públicas para a infância. Neste tópico, gostaria de refletir mais especificamente sobre essas forças que afetam o desenvolvimento de uma política integrada de educação infantil.

O poderoso papel das dimensões culturais e sócio-políticas no desenvolvimento de programas públicos de cuidado infantil é brilhantemente destacado em recente publicação de Cochran (1993) *International Handbook Public Child Care, Culture and Society*, que reúne informações sobre políticas públicas de educação infantil de 29 países.

Os dados coletados pelo autor evidenciam fortemente como as crenças e atitudes sobre o papel das mães e outros membros familiares continuam modelando programas e políticas públicas de cuidado infantil. Se por um lado o papel de cuidado exercido anteriormente pelos membros da família extensa e mesmo pelos irmãos tem declinado visivelmente, por outro, o papel da família como instituição de responsabilidade primária sobre a socialização da criança continua sendo

reafirmado. O poder da igreja em definir o sistema público de cuidado infantil como uma resposta caridosa às famílias inadequadas e incapazes de manter-se na sua forma tradicional (pais empregados e mães casadas cuidando de seus filhos) também aparece nos dados coletados.

Para compreender os imperativos culturais que promovem o desenvolvimento de políticas e mudanças nos programas, o autor propõe que se examine como uma sociedade particular resolve valores de tensão que são de certo modo universais, pois transcendem culturas particulares. Cochran (1993), identifica quatro delas:

“A importância da família versus Estado”;
“Poder centralizado versus descentralizado”;
“Desenvolvimento infantil versus preparação para a escola” “Controle pro-fissional versus parental sobre os objetivos e conteúdos dos programas” (p. 646-55).

Duas dessas tensões são destacadas nesse estudo, consideradas chaves na compreensão da questão da integração entre cuidado e educação. São elas: a importância da família versus Estado e desenvolvimento infantil versus preparação para a escola.

Cochran trata da questão Família x Estado como uma “tensão entre ideologia cultural e ideologia política” (p. 646), uma vez que as políticas de atendimento infantil estão localizadas na intersecção da privacidade da família e dos negócios públicos. EUA e Reino Unido apresentam-se como excelentes exemplos de sociedades que favorecem fortemente a família sobre o Estado, desfavorecendo qualquer tipo de política pública de cuidado diário. No extremo oposto situam-se os países de orientação coletivista, como China, Cuba e ex-União Soviética, que investiram em programas públicos de atendimento infantil com o objetivo de socialização das novas

gerações. Em meio a esses dois extremos tenho situado os países escandinavos, caracterizando um equilíbrio entre as tarefas de esfera pública e privada, uma vez que o estado se propõe a dividir com a família as responsabilidades referentes ao cuidado, educação e socialização da criança.

A segunda tensão, *Desenvolvimento infantil x Preparação para a escola*, apresenta uma dimensão mais programática e reflete de algum modo a função dos programas de cuidado e educação em relação as realizações da criança. Para o autor, essa tensão situa-se entre uma visão holística de criança, envolvendo o desenvolvimento equilibrado de todas as suas capacidades, e o desejo de prepará-la para os desafios cognitivos e sociais da escola primária. Em alguns países como França, Reino Unido, Japão, entre outros, existe uma forte pressão sobre o aspecto escolar da educação, ou preparação para a escola, enquanto que nos países nórdicos é forte o compromisso em enfatizar o desenvolvimento em detrimento da escolarização (Cochran, 1993).

Apesar de o autor não apresentar relações diretas entre essas duas tensões, acredito que a ênfase sobre o desenvolvimento ou escolarização está fortemente relacionada à maneira como políticas públicas relativas à infância são definidas em cada sociedade, face à responsabilidade perante a socialização da criança pequena. Se a responsabilidade recai sobre a família, isso implica numa desobrigação da sociedade nessa esfera e, conseqüentemente, maior probabilidade do sistema público pré-escolar priorizar a dimensão educacional do atendimento, em especial o aspecto do ensino-aprendizagem. Se os assuntos relacionados à infância são vistos enquanto um investimento social, o qual toda a sociedade tem o compromisso de

contribuir, aumenta a probabilidade do sistema pré-escolar ter um enfoque sobre o desenvolvimento integral da criança, uma vez que é concebido explicitamente como um importante contexto de socialização infantil.

Assim, a inserção da dimensão socialização na análise do atendimento infantil parece ser um fator decisivo na compreensão do sucesso de um sistema integrado de cuidado e educação infantil.

Essa dimensão parece funcionar como elemento de distinção entre duas tendências observadas no campo internacional. Uma que integra e redefine os programas de creche e pré-escola e os insere em uma política mais abrangente de apoio à família; outra que absorve os serviços de creche no sistema educacional, juntamente com os programas pré-escolares, definindo-os enquanto uma extensão, no sentido descendente, da escola compulsória.

É no primeiro grupo em que as características de coerência, unidade, continuidade e diversidade são mais facilmente encontradas. Isso indica que o sucesso em alcançar um sistema integrado de cuidado e educação depende da legitimação do cuidado infantil enquanto responsabilidade pública comum, em colaboração à família e não relegando a ela total responsabilidade. É nesse grupo que se incluem os sistemas de atendimento infantil dos países escandinavos, cujas características veremos a seguir.

Sistemas integrados de cuidado e educação infantil: o exemplo dos países escandinavos

O crescente interesse internacional pelo sistema de atendimento infantil desenvolvido nos países escandinavos pode ser atribuído em grande parte à forma

peculiar com que esses países tem respondido a questões conflitivas que envolvem o cuidado e a educação da criança pequena. Entre estas, destacam-se a relação família-Estado, frente à responsabilidade pela socialização primária, a conciliação entre trabalho materno e cuidado infantil e a dicotomia cuidar e educar, entre outras.

Esse tópico visa identificar e caracterizar as dimensões de um sistema integrado de cuidado e educação infantil, a partir de dados coletados em três países escandinavos: Suécia, Dinamarca e Noruega. Apesar das diferenças existentes entre os respectivos sistemas, que se expressam principalmente no grau de envolvimento das autoridades públicas na oferta de programas e na quantidade de crianças atendidas, existem características substancialmente comuns que permitem agrupá-los sob o rótulo de “sistema escandinavo”, quando comparados aos sistemas de outros países da Europa.

As informações que se seguem procuram responder a duas questões. Quais as forças que contribuíram para o estabelecimento de uma estrutura de programas de atendimento ao pré-escolar de alta qualidade, desenvolvida sob os auspícios públicos e financiada com dinheiro público? Quais os indicadores que permitem avaliar o sistema escandinavo enquanto um sistema integrado de cuidado e educação infantil?

Certamente, uma combinação de aspectos políticos, culturais e ideológicos exerceram papel decisivo no desenvolvimento das políticas e programas de atendimento infantil em cada um dos países investigados. No entanto, no exercício de abstrair um denominador comum, regulando o posicionamento ideológico dos governos diante das questões sócio-políticas que se apresentavam, o

compromisso com os ideais do estado de bem-estar é frequentemente apontado (Leira, 1987 e 1989; Langsted & Sommer, 1993; Bø, 1993; Gunnarsson, 1994).

Analistas políticos distinguem dois modelos de estado de bem-estar, o “institucional” e o “residual”, que diferem quanto aos princípios subjacentes aos respectivos sistemas distributivos, tais como: elegibilidade, objetivos e grau de intervenção estatal e extensão da provisão. O tipo institucional é caracterizado pelo provimento de uma grande extensão de serviços, universalmente disponíveis e considerados um direito de seus cidadãos. O modelo “residual” favorece medidas orientadas seletivamente, ou seja, medidas direcionadas a atingir grupos de objetivos especialmente definidos. A elegibilidade é estabelecida por necessidades e/ou meios de teste e os serviços providos são geralmente de extensão limitada (Leira, 1989).

Os estados de bem-estar dos países nórdicos são geralmente identificados como sendo do tipo institucional e desenvolvidos de acordo com o modelo comum à social democracia, caracterizado por uma legislação política e social fundamentada em princípios solidários e universalistas e ampla oferta de serviços públicos. O tipo residual é característico da maioria dos países anglo-saxões e outros países industrializados e baseia-se na idéia de soberania de mercado, no qual o setor público tem um papel mínimo.

Algumas implicações para o desenvolvimento de políticas e programas de atendimento infantil podem ser derivadas desse posicionamento ideológico. Uma delas é a visão básica de que o sistema de bem-estar social é um requisito necessário ao estabelecimento de uma sociedade baseada em igualdade e justa distribuição de recursos, pois situa a expansão de uma rede

pública de programas de cuidado e educação infantil nesse contexto. Assim, o apoio ao desenvolvimento mais igualitário de papéis de gênero, o compromisso de assegurar trabalho nas áreas rurais através do assentamento das famílias, assim como o interesse em atribuir direitos iguais de desenvolvimento e crescimento às crianças de várias condições físicas, mentais, sociais, culturais e geográficas eram algumas das questões sócio-políticas que se beneficiaram com a oferta de programas de atendimento infantil.

Outra implicação é a concepção de cuidado extra-familiar que se desenvolveu a partir dessa visão, contribuindo para a aceitação progressiva da intervenção do estado na esfera da socialização da criança pequena. A necessidade de apoiar e assistir às famílias com filhos pequenos foi reconhecida muito cedo nos países escandinavos e a responsabilidade pelos primeiros anos de vida foi sendo reconceitualizada, conforme o estado de bem-estar se expandia, de forma a atribuir grande importância ao envolvimento do estado nessa esfera.

De acordo com Leira, o período que precede a Segunda Guerra caracteriza uma mudança distintiva na orientação das políticas escandinavas em relação ao cuidado e à educação infantil; quando antes eram predominantemente seletivas passam a ser predominantemente universais em suas metas. Apesar desse processo não ter sido isento de conflitos e oposições, a introdução de uma política nacional de atendimento à criança efetivamente reconstituiu a relação família-estado. "O cuidado de crianças faz a conexão entre a esfera privada e o domínio público e constrói a ponte entre as tomadas de decisões do Estado de bem-estar e os mundos da vida diária" (Leira, 1987, p. 36).

Ao conceber o cuidado infantil como uma responsabilidade ao mesmo tempo pública e privada, uma expressão de valores tanto políticos quanto morais, esse modelo de bem-estar inaugura uma mudança no aspecto "cuidador" (*carer*) da maternagem. O investimento público do cuidado ao mesmo tempo que o profissionaliza, também abre oportunidade para novos modelos de maternidade.

A importância de se pontuar as bases ideológicas do estado de bem-estar escandinavo reside no fato de que a despeito das diferenças entre os países, os respectivos programas nacionais de atendimento infantil desenvolveram-se de acordo com os princípios gerais de universalidade, publicidade e alto padrão de qualidade.

As seguintes características conferem ao sistema escandinavo o status de sistema integrado de educação infantil:

1. *Convergência filosófica.* Os serviços oferecidos à criança pequena são concebidos enquanto responsabilidade a ser dividida entre pais e autoridades públicas. Estão inseridos numa política social mais abrangente que prevê benefícios às famílias com crianças pequenas como: licenças parentais (materna e paterna), incluindo licenças ocasionais para cuidar de filhos doentes; subsídios para aluguel; pensões para mães e pais solteiros; e, serviços de saúde entre outros.
2. *Coerência política.* Existe uma política nacional para a criança pequena, que integra os serviços oferecidos às políticas nacionais de Bem-estar Social e objetiva torná-los universalmente acessíveis a todas as crianças cujos pais desejam fazer uso desses recursos.

3. *Alto padrão de qualidade.* Os programas de cuidado e educação são concebidos como altamente vantajosos, tanto em termos sociais quanto educacionais. A alta qualidade dos programas é geralmente aceita enquanto um interesse nacional e como um direito que toda a criança tem, independente de sua origem social e local. Grande investimento é destinado à formação de profissionais para a educação infantil que se dá em nível superior.
4. *Dupla função social e educacional.* Os aspectos de cuidado e educação são integrados, recebem o mesmo nível de importância e são incorporados nos programas de formação de profissionais.
5. *Responsabilidade pública.* Embora os programas sejam considerados de responsabilidade pública, não significa que o sistema seja totalmente financiado com fundos públicos. Trata-se de um sistema misto, em que os serviços administrados pela iniciativa privada são controlados pelas autoridades públicas. Relegar a responsabilidade pelo cuidado da criança aos pais ou ao sistema livre de mercado não faz parte da filosofia de nenhum dos países escandinavos.
6. *Continuidade.* A idade de ingresso da criança no sistema de atendimento infantil depende da extensão da licença parental e pode se prolongar até os 12 anos, através de programas complementares à escola.
7. *Flexibilidade e diversidade.* Existe um interesse nos três países em desenvolver formas flexíveis e diversificadas de atendimento que possam responder às demandas de crianças e famílias numa

sociedade em transformação, que apresenta diferentes padrões de famílias em constante mudança. Além dos programas de pré-escola de período parcial e integral, cooperativa de pais, creches domiciliares e centros recreativos, complementar ao horário escolar que são comuns aos três países, merecem destaque ao programa de pré-escola aberta, desenvolvido na Suécia e a pré-escola do bosque, na Dinamarca.

Conforme vimos até agora, nos últimos trinta anos a Escandinávia desenvolveu um padrão de programas de cuidado e educação infantil altamente profissionalizado e apoiado por fundos públicos. A intervenção local e federal na esfera da socialização da primeira infância é sustentada ideologicamente por uma filosofia comum, originada de fortes tradições igualitárias dos estados de bem-estar nórdicos. As políticas sociais são orientadas universalmente, de forma que os serviços se destinam a atender a totalidade das pessoas interessadas por estes e não algumas categorias destas. Os serviços e benefícios são mantidos por altas taxas de impostos e os custos são divididos entre o Estado, municípios e usuários, sendo que os últimos contribuem com uma parcela menor dos custos, de acordo com o rendimento mensal de cada família.

Os efeitos dessa política abrangente de apoio à família são inúmeros, visíveis principalmente na diminuição significativa dos encargos maternos e na promoção da paternidade. O trabalho fora de casa é considerado um direito igual para ambos os sexos e ambos os pais; o cuidado extra-familiar tem se tornado amplamente aceito; a divisão de tarefas no lar é altamente incentivada, observando-se um maior envolvimento dos pais (homens) nas tarefas

relacionadas ao cuidado e educação de seus filhos.

Antes de finalizar esse tópico gostaria de pontuar algumas implicações da reconceitualização da relação família-estado nas formas e conteúdo dos programas.

A inserção administrativa do atendimento infantil no setor do Bem-estar social não se justifica somente pelo fato desse sistema ser parte da política social de apoio à família. A profissionalização do cuidado atribui à educação uma concepção muito mais ampla e abrangente que o aspecto do ensino-aprendizagem, exigindo

que esse campo, emergente e frágil, se diferenciasse da estrutura educacional vigente, fortemente enraizada numa tradição escolarizadora.

O resultado foi a construção de uma nova identidade para os sistemas cuidados e a educação infantil, fundamentada em novos modelos de maternidade e de relação família-estado-sociedade. O quadro fornecido por Henny Hammershøj (s. d.), em artigo sobre o programa de formação nos países escandinavos é bastante ilustrativo das diferenças que caracterizaram esses dois campos (Quadro 1).

Quadro 1

Comparação entre Creche/Pré-escola/Centro recreativos e Escolas

Creche/Pré-escola/Centros recreativos	Escolas
Ministério dos Assuntos Sociais	Ministério da Educação
centros/instituições	escolas
crianças	estudantes
grupos de idade mista, "salas"	classes
pedagogo	professor
desenvolvimento	aprendizagem
vida diária	ensino

Os programas de atendimento infantil, compreendendo todos os tipos de serviços ao pré-escolar e os centros recreativos para crianças em idade escolar estão sob a jurisdição do Ministério do Bem-estar Social, enquanto as escolas estão vinculadas ao Ministério da Educação. O sistema de ensino conserva a tradição de denominar as crianças de alunos, agrupá-las em classes da

mesma idade, ter um professor que ensina a focalizar a ação educativa no processo de ensino-aprendizagem. Já o sistema de atendimento infantil apresenta uma estrutura diferenciada em que as crianças são chamadas de crianças, são distribuídas em idades heterogêneas, o profissional tem o status de pedagogo, o foco está no desenvolvimento e o que acontece

diariamente é chamado de vida diária, ou simplesmente de convivência (Hammershøj, s/d).

Os países escandinavos não enfatizam a necessidade de um currículo nacional para a educação infantil, o que não significa que não apresentem um programa pedagógico de qualidade. Observa-se, também, um movimento de resistência entre os profissionais e pais a qualquer iniciativa de antecipar o ensino de disciplinas acadêmicas na pré-escola. Embora a aprendizagem seja uma questão presente na programação diária da criança, ela é tida apenas como um dos aspectos importantes na formação da criança em sociedade. Parece haver um consenso entre os profissionais sobre os direitos da criança a desenvolver-se, ser curiosa, investigar, experimentar, brincar, sentir-se segura, confiante e feliz e receber tratamento dignamente igualitário enquanto ser humano.

Para isso os professores de pré-escola (ou pedagogos) recebem formação profissional de nível de 3º grau, cuja duração varia de três anos a três anos e meio, dependendo do país. A estrutura desses cursos é basicamente a mesma nos três países, compondo uma grade curricular com enfoque interdisciplinar, que abrange quatro blocos principais: disciplinas relacionadas à saúde da população e leis sociais; disciplinas ligadas à psicologia e pedagogia; atividades culturais (linguagem e literatura, arte, música, teatro, movimento e assuntos ligados à natureza); e, um último bloco relacionado à prática profissionalizante, com períodos de diferentes durações, distribuídos ao longo do curso.

A ênfase na formação cultural e pessoal do profissional é grande. Os “pedagogos” desenvolvem habilidades de se expressar de diversas maneiras, de solucionar problemas,

de assumir diferentes papéis, de utilizar criatividade e imaginação em situações problemas, de ser oponente e, principalmente, de se colocar no lugar das crianças. Essas características, somadas ao enfoque na natureza (não apenas o conhecimento desta mas o estar nela) e a visão contextualizada da criança, são aspectos que atribuem um caráter único aos programas de formação na Escandinávia.

A idéia de que os centros pré-escolares devam se aproximar da vida da criança e complementar outros ambientes culturais e sociais também atribui uma certa peculiaridade ao sistema. Os programas pré-escolares devem ser como “lares” e não instituições, expressão que ouvi muitas vezes durante visitas aos programas nos três países. Esse objetivo está longe de referir-se a um modelo substituto da família, tampouco caracteriza-se com um ambiente doméstico (não profissional), comumente encontrado nas creches brasileiras. É a idéia de um ambiente infantil não escolarizado e não institucionalizado que prevalece, refletindo um reconhecimento de que a sociedade deva criar recursos para prover cuidado, educação, cultura, lazer, etc, enfim todas as dimensões da socialização asseguradas tradicionalmente pela família. A ênfase no recrutamento de homens como educadores de pré-escola e na integração de idades no mesmo grupo de crianças seriam alguns exemplos que refletem a ênfase nessa dimensão.

Considerações finais

A despeito das mudanças que ameaçam os sistemas públicos de atendimento infantil dos países escandinavos, sob o impacto de um processo de globalização, governado pela idéia cada vez mais forte e crescente de

soberania de mercado e recuo dos estados de bem-estar social, as lições que podemos tirar da experiência desses países são válidas para qualquer propósito mais humanitário que se pretenda com as futuras gerações e suas famílias.

No âmbito das políticas públicas de atendimento infantil, a grande lição que o sistema escandinavo nos oferece é a ampla perspectiva subjacente à integração entre cuidado e educação infantil. Fundamentalmente, trata-se de um modelo de atendimento infantil que redefina as fronteiras entre o público e o privado e as relações entre os membros da família, particularmente da mulher em relação a seus vários papéis: mãe, esposa e trabalhadora. Um modelo que se inspira nos fenômenos sociais em transformação e busca fornecer respostas que conciliem as tensões causadas por estes. Enfim, é um modelo comprometido com o desenvolvimento e bem-estar de todas as partes envolvidas, sejam elas crianças, pais ou profissionais.

Subjacente ao conceito de integração entre cuidado e educação encontra-se também a estreita interconexão entre os aspectos ideológicos, políticos, e práticos, assim como a convergência entre as várias disciplinas que lidam com os fenômenos sociais que envolvem o cuidado e a educação das crianças. São múltiplos os atores, os setores e os campos de conhecimento que se interligam numa teia dinâmica e interdependente de relações e modelam as políticas e programas de atendimento à criança pequena.

Um sistema de atendimento infantil concebido nessa perspectiva extrapola o campo da educação e desenvolvimento da criança pequena e nos alerta para a necessidade de um envolvimento maior de

todas as partes comprometidas com o presente e futuro das novas gerações: sindicatos, empregadores, mulheres, pais, órgãos do Bem-estar Social, Educação, Saúde, Trabalho, partidos políticos, igrejas, associações de bairro, psicólogos, pedagogos, cientistas sociais etc.

Notas

1. Trabalho apresentado na 19ª Reunião Anual da ANPED. Caxambú-MG, 22 a 26 de setembro de 1996.
2. EDUCARE é o infinitivo do verbo educar em língua latina. No inglês combina os termos educar (education) e cuidar (care).

Referências Bibliográficas

- Andersson, B.; Sandqvist, K. (1982). *Family Support and Development*. Reports on Education and Psychology, nº 2; Stekholm.
- Balaguer, I. L. (1992). Uma nova direção para os serviços de crianças. In *Relatório Anual 92: Emprego, igualdade e acolhimento de crianças*. Bruxelas: Rede da Comissão Europeia de Acolhimento de Crianças.
- Bø, I. N. (1993). In: M. Cochran, (ed.), *International Handbook of Child Care Policies and Programs: Crosscutting themes*. Westport: Greenwood Press.
- Caldwell, B.M. (1989). A Comprehensive Model for Integrating Child Care and Early Childhood Education. In: F. O. Rust; L. R. Williams. *The Care and Education of Young Children: Expanding contexts, sharpening focus*. New York/London: Teachers College/Columbia University, pp. 69-149.
- Campos, M.M. (1994). Educar e cuidar: Questões sobre o perfil do profissional de educação infantil. In MEC/ESF/COEDI. *Por uma formação do profissional de educação infantil*. Brasília.
- Cochran, M. (ed.) (1993). *International Handbook of Child Care Policies and Programs: Crosscutting themes*. Westport: Greenwood Press.
- Commission of the European Communities (1988). *Childcare and Equality of Opportunity*. Consolidated Report to the European Commission.

- Gunnarsson, L. (1994). A política de cuidado e educação infantil na Suécia. In F. Rosemberg; M. M. Campos. *Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte*. São Paulo: Cortez.
- Haddad, L. (1991). *A creche em busca de identidade*. São Paulo: Loyola.
- Haddad, L. (1991). Creches e pré-escolas integradas no sistema educacional: Um novo desafio à educação infantil. *Educação em revista*, (0), 16-18.
- Haddad, L.; Johansson, J. E. (1994). *The Swedish Pre-School: The History of an Integrated System for Care and Education*. Contribution to the Fourth Annual Conference of EECERA on The Quality of Early Childhood Education in Gothenburg, Suécia.
- Haddad, L. e Johansson, J. E. (1995). A pré-escola sueca: A história de um sistema integrado de cuidado e educação. Campinas: *Cadernos Cedex* (37), 45-61.
- Hammersøj, H. (s/d). *Pre-school teacher/pedagogi training in Scandinavia*. OMEP, Dinamarca.
- Heron, A. (1981). Cuidado e educação do pré-escolar nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa* (38), 50-86.
- Langsted, O.; Sommer, D.D. (1993). In M. Cochran, (ed.). *International Handbook of Child Care Policies and Programs: Crosscutting themes*. Westport: Greenwood Press.
- Leira, A. (1987). *Day care for children in Denmark, Norway and Sweden*. Institute for Social Research, Report nº 5, Oslo.
- Leira, A. (1989). Models of motherhood, Welfare State Policies and Everyday Practices: The Scandinavian Experience. Oslo: Institute for Social Research.
- Moss, P. (1992). À volta da Europa com a rede. In *Relatório Anual 92: Emprego, Igualdade e acolhimento de crianças*. Bruxelas: Rede da Comissão Europeia de Acolhimento de Crianças.
- Moss, P.; Penn, H. (1996). *Transforming Nursery Education*. Londres: Paul Chapman Publishing.
- Rosemberg, F. (1994). Formação do profissional de educação infantil através de cursos supletivos. In MEC/ESF/COEDI, *Por uma formação do profissional de educação infantil*. Brasília.
- Wajskop, G. (1994). Atendimento à infância na França. In F. Rosemberg; M. M. Campos. *Creches e Pré-escolas no Hemisfério Norte*. São Paulo: Cortez/FCC.