

Políticas e práticas de atendimento à primeira infância: lições da experiência internacional

João Batista Araujo e Oliveira*

RESUMO: Neste artigo, o autor tece algumas considerações sobre as ações e políticas voltadas à primeira infância desenvolvidas por diferentes países, em especial os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, e apresentadas pelos conferencistas participantes do terceiro Seminário Internacional sobre Educação Infantil, do Ciclo *Educação no século XXI: modelos de sucesso*. Ressalta a importância do enfoque ecológico, apontado por James Garbarino. Aborda o papel das creches para a educação infantil e reforça que a qualidade do atendimento à criança se expressa, tipicamente, por um indicador denominado “qualidade da interação”.

1. A importância de políticas públicas para a primeira infância

Em todos os países, e notadamente nos países desenvolvidos, os governos têm voltado sua atenção de maneira crescente para o aprimoramento e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância. No seio dos países da OCDE, a publicação recente de dois relatórios – *Starting Strong I* e *Starting Strong II* atesta essa preocupação. Nos Estados Unidos, a publicação do livro *From Neurons to Neighborhoods* (SHONKOFF; PHILLIPS, 2000), sob a égide do Conselho Nacional de Pesquisas e do Instituto de Medicina, e do livro *Eager to Learn*, sob

* O professor João Batista Araujo e Oliveira é presidente do Instituto Alfa e Beto.

os auspícios do *National Research Council* (BOWMAN; DONOVAN; BURNS, 2001), ilustram a importância que vem sendo dada ao tema. Há dois conjuntos concorrentes de razões para justificar esse novo interesse pelas políticas voltadas para a primeira infância.

De um lado, é impressionante o volume de conhecimentos científicos acumulados a respeito do desenvolvimento humano, notadamente dos primeiros anos de vida. Hoje conhecemos, em grau bastante avançado, as bases neurobiológicas do desenvolvimento e também temos um conhecimento mais adequado sobre as condições que o afetam. Mais de 80% dos neurônios que nos acompanham ao longo da vida são conectados durante os três primeiros anos de vida, e a qualidade das conexões depende fundamentalmente do ambiente e dos contextos em que a criança vive. A evidência científica também demonstra que as crianças não precisam de um ambiente excepcional para desenvolver o cérebro, sequer precisam de ambientes artificialmente enriquecidos. Basta que convivam com adultos e outras pessoas que lhes assegurem afeto, num ambiente de segurança, e lhes apresentem estímulos que lhes permitam interagir com outras pessoas e com o mundo que as cerca. Ademais, a evidência disponível também demonstra que, embora não existam períodos críticos irreversíveis, a falta de estimulação adequada nos primeiros anos pode inibir, prejudicar ou mesmo impedir o desenvolvimento de importantes aspectos dos desenvolvimentos visual, motor, cognitivo e afetivo. Isso é especialmente crucial no que se refere à formação de fortes laços emocionais com um adulto, que leva ao desenvolvimento do apego das crianças aos seus cuidadores e serve de base para os demais aspectos do desenvolvimento.

Períodos críticos, períodos favoráveis e janelas de oportunidade

O conceito de períodos críticos foi originalmente desenvolvido a partir de estudos com animais e se refere a momentos ou janelas de oportunidade em que determinadas estimulações são essenciais para a formação de certos comportamentos – por exemplo, adotar um determinado animal como “mãe” ou aprender o canto da espécie, essencial para assegurar a reprodução. Para determinadas espécies, a falta de estimulação no período crítico pode ser fatal. Na espécie humana, não foram detectados períodos críticos com o mesmo rigor e limitação temporal, dada a plasticidade cerebral dos homens. No entanto, os anos iniciais são vistos como críticos para o desenvolvimento de várias funções visuais (visão binocular), das bases neurológicas para a audição, controle emocional, capacidade de simbolização, relacionamento com pares ou mesmo formação de laços emocionais fortes e duradouros com adultos. Da mesma forma, a aprendizagem da linguagem e a capacidade de ouvir e reproduzir determinados sons é fortemente dependente de estímulos associados às línguas presentes no ambiente da criança nos primeiros anos de vida.

Esses conhecimentos colocaram em relevo quatro aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, a saber:

- a importância dos anos iniciais de vida e das experiências a que as crianças são submetidas e a influência da interação genética-meio ambiente sobre o desenvolvimento cerebral e o comportamento humano;
- o papel fundamental das relações interpessoais nos primeiros anos de vida, seja na forma de apoio positivo que leva à adaptação, seja como fatores de risco, que levam a disfunções;
- o desenvolvimento de capacidades intelectuais, emoções e competências sociais, bem como a formação de laços afetivos profundos com adultos (geralmente os pais), podem ser prejudicados por falta de estimulação adequada; e
- o potencial de intervenções planejadas para alterar e tornar mais favoráveis às condições de desenvolvimento das crianças, sobretudo aquelas oriundas de ambientes mais sujeitos à ocorrência de fatores de risco.

1.1 Razões para políticas públicas

Esses novos conhecimentos a respeito do desenvolvimento humano esbarram em desafios cada vez maiores, em todas as sociedades. Esses fatores estão relacionados com as novas formas de estruturação da família, do trabalho da mulher fora do lar e, em consequência, das novas condições de relacionamento, disponibilidade e atenção dos pais aos filhos, as quais, por sua vez, podem limitar as possibilidades de capitalizar os benefícios desses conhecimentos em prol do desenvolvimento das crianças. De modo particular, as sociedades contemporâneas, inclusive países como o Brasil, encontram-se diante da presença crescente das seguintes condições:

- o crescente número de mães que trabalham fora de casa, frequentemente em ocupações de tempo integral;
- a quantidade de crianças que nascem e são criadas em condições de pobreza – não raro, condições de extrema pobreza;
- a diversidade cultural e os diferentes níveis de acesso a bens e serviços, que também estão associados a essa diversidade;
- o aumento do número de crianças atendidas em ambientes institucionais, como creches e outros; e
- o impacto das condições de risco das famílias sobre as crianças.

De um lado, torna-se patente que a relação da criança com a mãe – ou um cuidador que a substitua – dificilmente pode ser compensada por outras formas de atendimento. Por outro lado, dada a realidade da limitação da atenção que pode ser dada pela mãe e pelas estruturas familiares características da sociedade contemporânea na maioria dos países, bem como pelas características econômicas, sociais ou mesmo cognitivas das famílias, impõe-se a necessidade de políticas complementares à ação das famílias.

A questão da eficácia e da eficiência de políticas públicas traz à baila a evidência dos efeitos do investimento nos primeiros anos de vida, e isso vem sendo estudado no seio da nova teoria do capital humano.

Os estudos liderados pelo Prêmio Nobel James Heckman (CARNEIRO; HECKMAN, 2003) vêm colocando em evidência dois aspectos. Do lado empírico, esses autores vêm compilando evidências de que o retorno econômico de intervenções educativas adequadas, na primeira infância, é superior – e de longe – a qualquer outro tipo de investimento econômico ou de capital humano. Os autores vêm detectando taxas de retorno de até 18% sobre o capital investido – dependendo do tipo e qualidade da intervenção. Até recentemente, essas evidências se relacionavam sobretudo a aspectos de sociabilidade, níveis de avanço escolar, empregabilidade, susceptibilidade a eventos negativos como gravidez precoce, desemprego, prisão juvenil etc. Mais recentemente, esses estudiosos vêm identificando o aspecto cumulativo da aquisição de habilidades como explicação para esses elevados retornos: competência gera competência. Quanto mais cedo e com maior qualidade se investir, mais se aprende e se acumula competência, e o efeito se torna cumulativo. A economia confirma, dessa forma, os achados da psicolinguística e da psicologia cognitiva da linguagem.

Em síntese, o debate sobre essas questões e a formulação e revisão de políticas públicas voltadas para a primeira infância têm se balizado a partir de quatro grandes temas, a saber:

- a idéia de que todas as crianças nascem programadas para experimentar sentimentos e ávidas para aprender;
- os ambientes onde a criança nasce e é criada, e as relações com os adultos que a cercam são essenciais para proporcionar o desenvolvimento;
- a sociedade está mudando, e as necessidades das crianças não vêm sendo adequadamente atendidas; daí a importância de políticas públicas em defesa das crianças; e
- a interação entre a ciência de desenvolvimento; políticas públicas e intervenções práticas demandam um profundo repensar face a essas novas realidades.

As políticas públicas para a primeira infância, portanto, não se limitam ao entendimento de questões da psicologia do desenvolvimento ou do desenvolvimento cognitivo das crianças, e muito menos a políticas limitadas à provisão de creches. A eficácia dessas políticas depende essencialmente do entendimento do pano de fundo dentro do qual se dá o processo de desenvolvimento. Nesse marco de referência, a questão da pobreza e das políticas que minoram o efeito da pobreza torna-se fundamental, tendo em vista o acúmulo de fatores de risco associados à essa condição. O enfoque ecológico, originalmente desenvolvido por Urie Bronfenbrenner em 1979 e articulado no seminário no artigo de James Garbarino (1992) joga importantes luzes sobre essa questão.

1.2 Como intervir: o enfoque ecológico

O enfoque ecológico – consagrado na publicação supracitada *Neurons and Neighborhoods* como paradigma adequado para o entendimento das questões de desenvolvimento humano – nos ajuda a compreender o processo de desenvolvimento, bem como o potencial e as limitações de políticas públicas e intervenções concretas durante a primeira infância.

O processo de desenvolvimento tem como objetivo possibilitar o ajuste do indivíduo ao ambiente – o ser humano é “programado” neurobiologicamente para se ajustar, adaptar e transformar o seu meio ambiente. Esse processo amplia a concepção do mundo, mas também amplia a capacidade da criança para agir no mundo. O cerne do processo de desenvolvimento reside no desenvolvimento do autocontrole, ou seja, na aquisição da capacidade de auto-regulação. É esse o propósito do desenvolvimento e da educação, e é essa a definição de ser humano adulto. A educação sempre reflete a tensão entre a dependência e a busca de autonomia. A função da educação é promover a autonomia com graus adequados de autocontrole.

O desenvolvimento ocorre na interação entre o indivíduo e o ambiente. Interagir com o ambiente é próprio da natureza humana – ou

da genética. É o processo de interação que determina a forma como os genes se manifestam e os neurônios se interconectam, podendo assumir uma ou outra forma ou condição, dentro dos limites da programação genética, com seus graus de indeterminação. O resultado disso é que é muito difícil prever o resultado do processo de desenvolvimento “normal” ou de “intervenções” específicas, pois isso sempre depende das interações e das reações do indivíduo às várias situações. Se, de um lado, isso representa frustração por parte de quem gostaria de associar determinadas intervenções ou práticas educativas a determinados resultados, por outro lado atesta a plasticidade e o caráter de certo modo imprevisível e aberto do ser humano. Mas nem tudo, claro, é relativo.

O ambiente no qual se processa o desenvolvimento se apresenta na forma de contextos, que são os estímulos mais ou menos regulares e estáveis que afetam o desenvolvimento da criança. Nascer na China implica aprender a falar chinês, e não português. Quem nasce pobre sofre todas as consequências dessa condição – que tendem a comprometer, por vezes de forma irreversível, muitas vias do desenvolvimento normal e saudável. Os contextos mais relevantes são: a família, os amigos, vizinhos, escola, comunidade, região/cultura e o país. Os indivíduos nascem e são afetados por esse conjunto de variáveis. A eficácia da ação das famílias, além de depender fortemente do potencial genético da criança e da habilidade e afetividade dos pais, é especialmente condicionada pelos contextos econômicos, sociais e culturais dentro dos quais as crianças vivem com suas famílias, ou mesmo sem elas. Daí a importância de conceber e enquadrar políticas para a primeira infância a partir de um marco amplo, que leve em conta a ecologia dentro da qual a criança se desenvolve. O indivíduo é fruto de seu meio e dos condicionantes que esse meio aporta.

Os fatores ambientais são interconectados. Há forte ligação entre as variáveis próximas (como a família ou o nível de escolaridade dos pais) e as variáveis mais remotas (como as políticas econômicas de um país que contribuem para ampliar ou reduzir as situações de po-

breza, ou para oferecer uma rede mais ou menos abrangente de proteção social). O grau de articulação, consistência e harmonia entre esses contextos torna o ambiente mais hospitaleiro – ou mais hostil. Uma condição familiar de pobreza, desemprego ou desnutrição pode ser suprida, atenuada ou agravada por meio de políticas públicas.

O conjunto de fatores ambientais pode ser segmentado em fatores que estimulam e fatores que inibem ou comprometem o desenvolvimento. Estes são chamados os fatores de risco, e incluem condições como gravidez precoce, desnutrição, fome, desemprego, divórcio, violência familiar ou de outro tipo e um sem número de fatores tóxicos, que vão desde insalubridade até alcoolismo e drogas. De todos esses fatores, o que mais compromete o desenvolvimento é a pobreza, pois normalmente ela está associada à presença de vários desses fatores. Aplica-se particularmente à primeira infância a afirmação de Gandhi, de que a pobreza é a maior forma de violência.

Essa constatação é fundamental para entender o impacto – e as limitações – de quaisquer políticas de promoção da primeira infância. É nesse contexto que Garbarino propõe ser necessário um enfoque que vá além do econômico e do psicológico, e que incorpore uma dimensão humanística, ou de direitos humanos (BEDARD, 2007). O objetivo de uma política de proteção à primeira infância deve, antes de mais nada, proteger as crianças dos efeitos negativos da pobreza e assegurar a elas o direito às condições mínimas para um desenvolvimento normal – independentemente da condição econômica dos pais, conforme registrado no artigo de James Garbarino.

Os indivíduos se desenvolvem em contextos. O ser humano nasce equipado para se adaptar, para aprender, para alterar o ambiente. Diferentes cargas genéticas e propensões interagem de forma diferente com os vários contextos. Atingir o potencial do desenvolvimento – sempre desconhecido e virtualmente ilimitado – depende das limitações e coerções impostas pelos contextos e pelas respostas ou reações do indivíduo a esses contextos. Determinadas condições geram apoio e levam o indivíduo a desenvolver segurança, resiliên-

cia, a capacidade de lidar com frustrações e adversidades. Outras condições hostis e fatores de risco levam o indivíduo a desenvolver insegurança e, conseqüentemente, desajustes.

É a partir dessas coerções que o indivíduo desenvolve e aprende a desenvolver as competências necessárias para se ajustar, para continuar aprendendo e para modificar o ambiente em que vive. O processo de desenvolvimento é, fundamentalmente, um processo de busca do equilíbrio, do auto-controle, e requer o desenvolvimento de competências como:

- inteligência geral (ou QI);
- desenvolvimento da linguagem;
- criatividade, que nos permite usar e aplicar conhecimentos em formas diferentes;
- competências sociais, que nos permitem relacionar-nos com outras pessoas e influenciar o seu comportamento;
- capacidade de comunicação – e de avaliar o impacto da comunicação sobre o ouvinte;
- paciência, especialmente a capacidade de adiar gratificação ou o auto-controle, que nos permite inibir respostas precipitadas ou inadequadas a determinados estímulos; e
- auto-estima e desenvolvimento do auto-conceito, que nos permitem lidar e superar ataques à integridade de nosso ego e outras adversidades.

O desenvolvimento dessas competências ocorre nos contextos em que a criança vive e nos quais os estímulos ou circunstâncias podem ser positivos ou negativos, ou se apresentar como riscos ou como oportunidades. O papel da educação, das famílias, das instituições que cuidam das crianças e das políticas públicas é criar as condições para um desenvolvimento positivo e favorável, que permita à criança oportunidades para maximizar seu potencial genético.

O desenvolvimento da linguagem é um bom exemplo da interação entre o potencial individual e impacto das variáveis próximas e remotas. Todo ser humano é capaz de aprender a linguagem e a sintaxe básica de sua língua – basta que ele conviva e interaja com um outro falante. Porém, tanto a quantidade quanto a qualidade do vocabulário que ele aprende – ou sofisticação da linguagem, especialmente da sintaxe – decorrem não apenas de sua capacidade cognitiva, mas são fortemente impactadas pela quantidade e qualidade da interação linguística com os adultos que o cercam. A fala do adulto, por sua vez, é determinada não apenas pelo nível educacional, mas também regulada por variáveis culturais. A linguagem da criança aos 30 meses é um forte preditor da capacidade de aprendizagem da leitura e de sucesso escolar, e está fortemente associada ao desenvolvimento do QI. Este é um exemplo importante para ilustrar o fato de que, embora potencialmente todas as famílias – mesmo as mais pobres

– sejam capazes de transmitir as ferramentas básicas da linguagem, a qualidade dessa linguagem é fortemente determinada pela condição econômico-social e, por sua vez, é fortemente determinante do sucesso escolar. Políticas públicas preventivas e de primeira infância podem determinar de maneiras significativas a trajetória de sucesso ou fracasso escolar das crianças.

O enfoque ecológico constitui, dessa forma, um valioso instrumento não apenas para compreender o processo de desenvolvimento e suas interações com os contextos do ambiente, mas também para a formulação e avaliação de políticas públicas e do impacto de intervenções específicas. Se, de um lado, ele enfatiza as incertezas e probabilidades que resultam das interações entre um determinado indivíduo e os contextos em que vive, por outro lado, permite entender a importância de assegurar contextos positivos – respeitada a diversidade cultural – para garantir o desenvolvimento das crianças. Isso traz importantes implicações, pois as políticas que mais afetam o desenvolvimento do indivíduo são as mais remotas – como as políticas sociais, as políticas de combate à pobreza, de emprego, das condições de trabalho da mulher, da escolarização da população.

Isso não retira a necessidade ou mérito de intervenções pontuais voltadas diretamente para as crianças e suas famílias, mas o efeito dessas é sempre limitado ao contexto maior, e significativamente mais restrito quanto mais fortes forem as restrições do macroambiente.

As implicações para a formulação de políticas públicas são claras. Primeiro, as variáveis mais relevantes estão no ambiente, e não nos indivíduos, e são essas as variáveis mais importantes para focalizar políticas públicas. Segundo, as políticas públicas de primeira infância devem ter como foco o ambiente da família, e não exclusiva, ou mesmo prioritariamente, a criança de zero a três anos.

2. Políticas públicas para a primeira infância

As políticas públicas para a primeira infância dos países da OCDE encontram-se em diferentes estágios de implementação – trata-se de uma preocupação relativamente recente, embora sua importância já seja objeto de consenso entre os governantes daqueles países. Três características emergem dessas políticas.

Em primeiro lugar, as políticas tendem a ser abrangentes – elas incluem aspectos ligados à saúde, rede de proteção social, emprego, renda e, em menor escala, o atendimento direto às crianças em creches e instituições do gênero. Uma segunda característica das políticas públicas é a tendência à flexibilidade. Cada vez mais se torna patente, para os formuladores de políticas de primeira infância, a diversidade de circunstâncias em que se encontram as famílias em relação a questões como emprego, saúde, formação, valores, cultura etc. Essas circunstâncias sugerem que as políticas mais eficazes são as que permitem à família escolher – inclusive em momentos diferentes – as formas de atendimento que lhe sejam mais adequadas. Por exemplo, para uma mãe que trabalha, a localização de uma creche perto do trabalho pode ser mais importante do que ter acesso a uma creche perto de casa. Para uma mãe doente, uma ajuda em casa ou o acesso a recursos para pagar uma ajudante para cuidar das crianças pode ser mais relevante e útil do que o acesso a uma vaga em creches.

Em terceiro lugar, as políticas de primeira infância são fortemente marcadas pela origem cultural dos países. Os países de língua inglesa seguem políticas mais consistentes com a ideologia do mercado e do Estado mínimo, baseado no pressuposto de que os indivíduos nascem iguais e são responsáveis pelo seu destino. Já os países da Europa Continental e grande parte dos países asiáticos, especialmente o Japão, formulam políticas que envolvem mais participação, responsabilidade e financiamento do Estado, com ênfase no conceito de equidade, mais do que de igualdade. Na presente seção, examinamos, brevemente, três aspectos das políticas de primeira infância dos países desenvolvidos: as políticas compensatórias e de emprego, as políticas de assistência social e as políticas de oferta de creches.

2.1 Políticas compensatórias e políticas de proteção ao emprego

Consistente com o enfoque ecológico, a maioria dos países da OCDE tem procurado formular e integrar suas políticas de atendimento à primeira infância. Isso ocorre não apenas pela tentativa de articular as questões num só ministério, por exemplo, mas também do ponto de vista de articular as políticas em função do público-alvo, que são as famílias.

As políticas mais antigas e tradicionais são as de alocação familiar, tipo salário-família, pelas quais as famílias ganham bônus ou remuneração adicional em função do número de filhos. A maioria dos países que adotam tais políticas o fazem no contexto de políticas demográficas, mas mesmo nesses, os benefícios tendem a ser mais significativos para as famílias mais pobres. A questão é que raramente o valor dos recursos é efetivamente adequado para assegurar condições financeiras adequadas para essas famílias educarem os novos filhos.

As políticas de natureza compensatória existem em alguns países onde a desigualdade de renda é mais acentuada, como no caso dos

Estados Unidos, mas o aumento dos bolsões de pobreza em diversos países da Europa também tem suscitado o surgimento de políticas de renda mínima, imposto de renda indireto e outros mecanismos de certa forma semelhantes ao “bolsa-família”. O objetivo dessas políticas é aliviar os efeitos mais perversos da pobreza da família, especialmente durante os anos iniciais da vida da criança.

Mais difundidas são as políticas relacionadas com a proteção às famílias, especialmente à mulher, na forma de licença-maternidade e proteção ao emprego.

As políticas de licença-maternidade são tão mais longas e generosas quanto maior atenção os países vêm dando às políticas de atenção à primeira infância. Esse é o caso notadamente dos países nórdicos. A licença-maternidade vem se estendendo progressivamente, chegando até 13 meses. Licença-paternidade também vem sendo oferecida como substituição ou complemento à licença-maternidade. Períodos de licença com menor remuneração são assegurados em até dois anos adicionais são assegurados. E, na volta ao trabalho que fica garantido, assegura-se às mães que trabalham o direito à matrícula dos filhos em creches.

Apesar da existência de políticas de proteção ao emprego, o retorno das mães ao mercado de trabalho ainda é severamente punido – a longo prazo, os salários tendem a se reduzir em função direta do tempo que a mãe permaneceu fora do emprego, e isso é mais acen- tuado nas ocupações mais qualificadas. Ou seja, não há muito que os governos possam fazer para se contrapor às regras de um mercado de trabalho cada vez mais competitivo – e daí a necessidade crescente de políticas complementares, como a provisão de creches e outros mecanismos que permitam às mães trabalharem.

A instituição da mãe-crecheira, que é bastante comum em alguns países nórdicos e cujas características são apresentadas adiante, é uma forma intermediária de conciliar políticas de emprego com licença-maternidade e atendimento institucional às crianças. Nesse

modelo, uma mãe cuida de três a quatro crianças em sua casa, recebendo uma remuneração do Estado ou dos pais. Dado o nível de remuneração oferecido, essa modalidade geralmente atrai mães de nível ocupacional mais baixo.

Outras políticas – especialmente voltadas para as mães desempregadas – incluem estratégias de formação profissional e estímulo às mães e aos empregadores para empregá-las no seu retorno à vida profissional. Como se vê, os países sempre tratam de estabelecer um leque de políticas, tendo em vista a variedade de circunstâncias das famílias e das mães.

2.2 Assistência social e visitas domiciliares

Os programas de assistência social existem em todos os países, e normalmente se destinam a populações mais carentes. Além dos aspectos de orientação e encaminhamento aos serviços existentes, muitas nações também desenvolvem programas de orientação e apoio às famílias, normalmente na forma de programas de visitas domiciliares. Existem inúmeros programas com formatos mais ou menos semelhantes em vários países do mundo. A maioria desses programas tem um caráter geral de orientação, aconselhamento e apoio. Alguns têm objetivos mais específicos, voltados para aspectos como a saúde ou mesmo a educação, especialmente nas áreas de leitura e brincadeiras com as crianças. Tratam-se de programas geralmente caros, pois envolvem profissionais relativamente qualificados e um atendimento domiciliar individualizado. Conforme documentado no trabalho de Dickinson publicado neste volume, o resultado desses programas é bastante desapontador, em sua grande maioria. Os programas de amplo espectro e os voltados para aspectos mais gerais, como o apoio e aconselhamento, não apresentam resultados significativos. As causas de insucesso podem ser resumidas em duas categorias. De um lado, há os problemas de implementação – programas bem concebidos em pequena escala falham ao se expandir, pois não mantêm os mesmos padrões

de atendimento quando operam em larga escala. Isso pode se atribuir à qualidade do pessoal, à capacitação, à intensidade das interações, permanência das famílias no programa etc. De outro lado, há problemas de concepção – a maioria dos programas dessa natureza tem objetivos vagos, diretrizes muito gerais e um conflito de orientação: de um lado os visitadores são orientados a seguir determinados procedimentos (mais ou menos explícitos em seus manuais de operação), mas, ao mesmo tempo, também são instruídos a orientar suas ações para os problemas e circunstâncias individuais das famílias. Na prática, esses programas acabam se tornando um programa de assistência e apoio às mães e só muito indiretamente seus efeitos chegam às crianças, sem demonstrar qualquer impacto. Alguns desses programas têm impactos em alguns ambientes, mas não em outros.

Diante de um panorama bastante sombrio a respeito dos poucos resultados desse tipo de intervenção, alguns programas de visita domiciliar têm logrado impactos diferenciados. São programas com foco mais restrito – seja em questões de saúde materno-infantil pré e pós-natal, seja em questões de educação, especialmente voltadas para o desenvolvimento da linguagem e a interação entre mãe-filho, geralmente intermediada pelo uso de brinquedos. Os programas mais bem sucedidos geralmente são conduzidos por pessoal da área médica – médicos ou enfermeiras – e, no caso de programas educacionais, por profissionais provenientes de ambiente e condição linguística diferenciados, capazes, portanto, de promover um impacto na qualidade do ambiente e da interação linguística das crianças. Além disso, conforme documentado no trabalho do Dickinson, esses programas têm objetivos, currículos e orientações bem definidas.

A análise do impacto dos programas de visita familiar tem pelo menos duas implicações importantes. De um lado, demonstra a importância da avaliação no processo de formulação de políticas públicas. Nem todas as boas idéias são realmente boas, nem tudo que funciona em pequena escala pode ser expandido, nem tudo que fun-

ciona para um grupo de mães ou comunidade funciona em outros lugares. A segunda é a importância do foco e da estruturação das intervenções, e da sensibilidade a variáveis críticas. A credibilidade dos profissionais, no caso da saúde, e o nível de sofisticação lingüística, no caso da educação, parecem ser variáveis críticas para assegurar o sucesso dos objetivos a que se propõem determinados programas.

2.3 Creches

Diversos países vêm ampliando o atendimento às famílias com filhos de zero a três anos por meio de creches e outras modalidades institucionais, como o sistema de mães crecheiras e centros de atendimento eventual. A razão principal é dar condições para que as mães trabalhem, cuidando de suas crianças. No entanto, as descobertas mais recentes da psicologia do desenvolvimento, da psicologia cognitiva e da neurociência têm demonstrado a importância da qualidade dos cuidados com a criança e seu potencial impacto no curso do desenvolvimento. A avaliação do impacto dessas intervenções, portanto, deve ser realizada tendo como pano de fundo a comparação com o atendimento pelas próprias mães.

Cabe examinar, preliminarmente, em que consiste um bom cuidado maternal ou, mais amplamente, um bom relacionamento entre crianças e seus pais ou cuidadores. Para economia de linguagem faremos da relação mãe-filho.

Fundamentalmente, a tarefa da educação consiste em criar estímulos para que o organismo, inclusive o cérebro, possa se desenvolver e adaptar ao mundo. Isso se aplica a todas as esferas do desenvolvimento e dimensões do ser – físico, motor, emocional, social, cognitivo e espiritual. Muitas dessas aprendizagens e adaptações ocorrem de maneira natural nos embates da criança com o seu ambiente

– como no caso de desafios físicos que a criança enfrenta. Outras dependem de cuidados e aprendizagem de limites – por exemplo, proteção física, segurança, alimentação, cuidados médicos. E outras dependem de estimulação e, sobretudo, de interação verbal e

estimulação cognitiva, como no caso da linguagem, da formação de conceitos, da socialização etc. A natureza e a cultura provêm as mães com os instrumentos, recursos e competências básicas para suprir a maioria dessas necessidades.

O “apego” constitui elemento fundamental do processo de desenvolvimento. Trata-se da formação de laços afetivos entre mães e filhos, tão mais robustos quanto maior e mais saudável a interação das mães com filhos nos meses iniciais de vida. As interações visuais, especialmente as que ocorrem na proximidade física e intimidade do processo de amamentação são cruciais para a formação desses vínculos, que dá continuidade às relações intra-uterinas. O apego constitui a base a partir da qual se estabelecem relações de confiança filho-mãe (ou cuidador), e que são reforçadas positivamente na medida que os comportamentos do cuidador se tornam estáveis e predizíveis. A formação do apego é de duas vias. Do lado da mãe, isso a disponibiliza para a criança – no que diz respeito a tempo, esforço, dedicação, atenção, enfim, no investimento emocional que ela faz e que lhe permite estabelecer uma cumplicidade com a criança. Do lado da criança, essa cumplicidade cria reciprocidade, confiança e segurança, e a leva a “aceitar” as regras e limites que vão sendo introduzidos, e por meio dos quais a criança desenvolve personalidade, crenças, valores e modos de interação. A força dessa relação reduz, de maneira significativa, o possível efeito de outras intervenções de menor intensidade emocional. Isso também vale para o desenvolvimento social, emocional e o desenvolvimento da linguagem. Sem esses vínculos bem estabelecidos, o desenvolvimento fica comprometido. Mas, uma vez estabelecidos, abre-se o espaço para ampliar a relação da criança com outras pessoas, inclusive demais crianças e cuidadores em creches.

A questão do desenvolvimento da linguagem merece atenção especial no processo de desenvolvimento, tendo em vista seu forte impacto no desenvolvimento intelectual e nas chances de sucesso escolar. A linguagem se adquire fundamentalmente pela imitação e

modelagem, e é profundamente afetada pela qualidade das interações das crianças com suas mães. Da mesma forma que ocorre com os demais aspectos do desenvolvimento, é o caráter interativo e, no caso da linguagem, o seu caráter dialógico, que assegura um maior ou menor grau de competência lingüística.

Duas dimensões da linguagem são particularmente relevantes, o vocabulário e a sintaxe.

No que se refere ao vocabulário, há três conjuntos de evidências relevantes para a formulação de políticas de intervenção. Primeiro, o vocabulário aumenta em 50% entre os 30 e os 36 meses. Portanto, se o vocabulário é limitado ao 30 meses, será limitado aos 36, e a diferença entre as crianças vai aumentando de forma exponencial. Segundo, o vocabulário produtivo aos 36 meses varia de 500 a 1.500 palavras, e a diferença se deve fundamentalmente ao *status* socioeconômico dos pais (HART; RISLEY, 1995, 1997; LAREAU, 2003). Terceiro, o vocabulário aos 30 e 36 meses está fortemente correlacionado com o desenvolvimento da inteligência, com o sucesso na alfabetização e com o sucesso escolar em séries posteriores (ver referências no artigo de Dickinson, constante deste volume).

A outra dimensão refere-se à sintaxe, especialmente à qualidade da sintaxe, à capacidade maior ou menor de elaborar e relacionar idéias, usar tempos verbais, conectivos, estabelecer relações de subordinação, causa e efeito etc. Essas competências, aliadas a um cabedal maior ou menor de vocabulário, são fortemente associadas ao desenvolvimento do QI e também ao desempenho escolar. Se, de um lado, um vocabulário mais amplo e sofisticado permite à criança conhecer mais conceitos, de outro, a sintaxe mais elaborada lhe permite usar esses conceitos para aprender mais. Trata-se de um círculo virtuoso. Os trabalhos já citados de Hart e Riley também demonstram a influência do ambiente doméstico, dos dialetos e hábitos culturais na conformação de estruturas sintáticas mais ricas ou pobres.

A implicação dessas evidências é óbvia: como não é possível mudar o nível de escolaridade das mães ou seu *status* social, somente vigorosas intervenções na primeira infância poderão assegurar às crianças de lares mais desfavorecidos alguma chance de sucesso escolar – e de mudança de oportunidades de vida. Dessa forma, explica-se como a reprodução da pobreza passa pela transmissão da linguagem, pois esta, quando empobrecida, compromete as chances de sucesso escolar. Não basta, portanto, apenas assegurar espaços para alimentar e abrigar as crianças enquanto as mães trabalham. A infância – mesmo a primeira infância – não é um tempo só para comer e brincar. Seja em casa, seja em creches, há necessidade e espaço para intervenções que propiciem o desenvolvimento integral das crianças e, especialmente, que as ajudem a adquirir uma linguagem que lhes dê alguma chance de sucesso acadêmico.

A oferta de creches nos países desenvolvidos

A idéia de colocar crianças de pouca idade em creches está longe de ser um consenso entre famílias, culturas ou países. E a sua universalização está longe de ser um objetivo das políticas públicas para a primeira infância. Em síntese, eis a situação atual nos países da OCDE, de acordo com as evidências apresentadas especialmente no artigo de John Bennett:

- Um número considerável de mães cuida diretamente de seus filhos, seja por opção ou por falta de opção.
- Um número considerável de famílias opta por atendimentos pela própria família ou por meio de ajudas do tipo babá, na ausência da mãe.
- O atendimento institucional é flexível, e normalmente se dá em três formas: mãe-crecheiras, as creches regulares e os centros de atendimento eventual.
- Mesmo nos países mais ricos, a oferta de creches é bastante limitada e em nenhum caso é obrigatório. Raramente as crian-

ças freqüentam instituições antes dos 12 meses de idade. Nos países nórdicos, as creches são oferecidas para crianças que já completaram 12 meses. E entre os 12 e 36 meses, a oferta ainda atinge pouco mais de 20% da população.

- Também varia muito a duração – tempo parcial ou integral –, bem como o número de dias de atendimento por ano – em alguns países, as creches coincidem com o ano escolar; em outros, com o ano de trabalho (11 meses).
- Normalmente a oferta de creches é assegurada aos que dela necessitam – seja por razões de ordem econômica, seja para assegurar às mães a possibilidade de trabalho, independentemente do nível socioeconômico.

Resta saber, portanto, como se dá a relação das creches com a família – seja na forma de uma relação complementar, substitutiva, e em que condições as creches podem contribuir para o desenvolvimento das crianças.

As evidências sobre o impacto das creches

O artigo de Garbarino, apresentado no presente volume, alerta para o fato de que o impacto de qualquer intervenção voltada para a primeira infância não tem respostas absolutas. A resposta será sempre “depende”, pois o impacto vai depender da criança, da família, das circunstâncias em que se dá o atendimento. Não há, portanto, uma única forma ou tipo de intervenção capaz de assegurar condições adequadas a todas as crianças em qualquer tipo de situação. É isso que comprova a evidência empírica, citada especialmente nos artigos de Bennett e Dickinson constantes do presente volume. Começemos do mais geral para o mais específico.

Primeiro: as creches podem ajudar o desenvolvimento de crianças que vivem em situações de risco, que não dispõem de condições naturais ou “normais” em seus lares. Mas elas ajudam apenas quando são instituições que prestam serviços de alta qualidade.

Cabe observar que mesmo as creches de alta qualidade não fazem diferença nas dimensões mais significativas do desenvolvimento para as crianças criadas em ambientes “normais”. Isso porque esses ambientes já possuem os ingredientes básicos necessários para promover o desenvolvimento.

Segundo: creches de qualidade moderada não produzem efeitos positivos nos principais indicadores de desenvolvimento de crianças que poderiam se beneficiar desse tipo de intervenção. **Terceiro:** creches de baixa qualidade causam efeitos negativos em muitas dimensões do desenvolvimento, especialmente no desenvolvimento social e afetivo das crianças. Dado que normalmente as crianças que frequentam essas creches são as de nível socioeconômico mais baixo, este é um fator relevante no desenho de políticas de atendimento que utilizam o modelo de creches.

Quarto: a permanência das crianças em instituições por mais de oito a dez horas por dia está associada a efeitos comportamentais negativos.

Quinto: quanto mais cedo a entrada em instituições como creches, maior o nível de agressividade dos alunos na escola. No entanto, esse fator precisa ser moderado pelo fato de que muitos professores tendem a considerar como agressivos comportamentos que apenas caracterizam crianças acostumadas a ter maior independência e autonomia.

Sexto: no caso de crianças provenientes de famílias em condições “normais” de vida, ou seja, que não vivem submetidas a situações de risco, e que dão atenção adequada aos seus filhos, raramente as creches, mesmo as de excelente qualidade, acrescentam algo aos indicadores principais de desenvolvimento. Essa evidência reforça, de um lado, a importância e peso da educação familiar e, de outro, o fato que promover o desenvolvimento é algo natural e relativamente simples – dadas as condições psicossociais e econômicas básicas.

Programas de alta qualidade tendem a ter impactos expressivos e duradouros, especialmente no que se refere às populações mais carentes, que mais necessitam desse tipo de atendimento. Nos Estados Unidos, por exemplo, programas de maior sucesso são: *Perry Preschool Project*, *Abecedarian*, *Chicago Child-Parent Centre Program*, *Arkansas Better Chance Program*, os programas administrados pelo *Child and Family Policy Center* e alguns programas vinculados ao *Early Head Start*.

A qualidade do atendimento se expressa, tipicamente, por um indicador denominado qualidade da interação. Trata-se essencialmente da capacidade da creche se aproximar da qualidade da interação entre a mãe e o filho, tanto em termos da intensidade e frequência das interações, quanto no estabelecimento dos laços afetivos, da continuidade, estabilidade e previsibilidade que caracterizam essa relação. Do ponto de vista operacional, indicadores de qualidade de instituições que causam impactos positivos duradouros nas crianças incluem:

- qualidade da formação dos profissionais que trabalham nos centros. Isso é especialmente relevante no caso do desenvolvimento lingüístico e cognitivo;
- proporção de adultos por criança;
- proporção total de adulto-cuidador/criança;
- nível de rotatividade baixo – o que permite criar vínculos afetivos com as crianças; e
- currículo com foco em competências relevantes ao desenvolvimento. O “currículo” dos centros de atendimento infantil normalmente inclui todas as áreas básicas do desenvolvimento – motor, físico, social, emocional, cognitivo e espiritual. As variáveis mais críticas se referem ao desenvolvimento cognitivo, especialmente da linguagem, à auto-regulação e ao desenvolvimento da auto-confiança, necessários para o indivíduo se expressar e interagir.

Os efeitos das creches são mediados pelo grau e qualidade do envolvimento das famílias, especialmente das mães. Os melhores efeitos são obtidos quando há sinergia entre o atendimento nos centros e os cuidados domésticos, com ou sem programas de visitação. Raramente há efeitos positivos quando a família é indiferente ou usa práticas inconsistentes ou contraditórias às usadas nos centros. Ou seja, é difícil emular o que as mães conseguem fazer, é possível complementar o que as mães podem fazer desde que se conte com a ajuda e participação delas. E é praticamente impossível reverter as chances de um desenvolvimento adequado sem a colaboração das mães.

Lições da experiência

O campo das políticas públicas de educação infantil, especialmente da primeira infância, é relativamente recente. No entanto, a explosão dos conhecimentos sobre o desenvolvimento humano, a importância crescente dos países em cultivar os seus cérebros e os desafios cada vez maiores de suprir as necessidades das crianças e suas famílias apontam para a importância de políticas dessa natureza para um país como o Brasil. No caso do Brasil, em que, segundo a PNAD de 2006, 45% das famílias com crianças de até seis anos de idade vivem com menos de meio salário mínimo *per capita*, a política infantil mais relevante é aquela que elimina ou atenua a pobreza das famílias e seus efeitos nas crianças.

As contribuições dos artigos apresentados no presente livro sugerem algumas lições da experiência de outros países que podem nos ajudar nesse processo.

- as políticas de atendimento a primeira infância devem ter em mente a família, e não apenas a criança;
 - as variáveis que mais afetam as condições para o desenvolvimento saudável da criança são de natureza macroeconômica

ou indireta, e têm a ver sobretudo com as condições de pobreza, infra-estrutura e saneamento, políticas de saúde e habitação, políticas de emprego;

- as políticas mais diretamente voltadas para a criança têm efeito relativamente restrito e, em nenhuma circunstância, suprem ou tornam desnecessárias políticas que afetam as condições de vida das famílias;
- as políticas de atendimento às famílias devem ser abrangentes e flexíveis para se acomodar às circunstâncias de cada caso;
- dentre o elenco de medidas de maior ou menor sucesso, parece haver algumas iniciativas promissoras, se implementadas com os devidos cuidados:

Creches: no que se refere ao atendimento em creches, a experiência internacional sugere a necessidade de focalização e alta qualidade. O atendimento institucional – na forma de creches e outras modalidades de atendimento – é cada vez mais necessário. No entanto, trata-se de uma intervenção que só traz benefícios do ponto de vista emocional, social e sobretudo do ponto de vista cognitivo quando tiver alta qualidade, o que implica investimentos elevados. A tradição brasileira de expansão de vagas em detrimento de qualidade, associada ao clientelismo e ao corporativismo que afetam as políticas de pessoal, militam contra a possibilidade de oferecer serviços adequados à população que mais poderia se beneficiar deles.

Mãe-crecheira: a experiência dos países nórdicos, em particular, é muito sugestiva a respeito do potencial positivo desses programas, desde que bem implementados. O baixo índice de remuneração dos brasileiros sugere a viabilidade de implementação desse tipo de programa – mas seu sucesso sempre dependerá da qualidade da implementação e na ênfase nos fatores que afetam a qualidade do desenvolvimento, especialmente do desenvolvimento cognitivo.

Agentes de saúde: dada a importância dos médicos, enfermeiras e agentes de saúde junto às famílias, programas de atendimento infantil, especialmente na modalidade de atendimento familiar, tendem a ser mais eficazes quando se apóiam na credibilidade desses profissionais.

Visitação domiciliar: o atendimento domiciliar, por meio de estratégias que promovam o hábito de diálogo e de leitura dialogada com os filhos, podem ter resultados interessantes se tomados os devidos cuidados e mediante a disseminação de livros e estratégias para uso de brinquedos e situações do cotidiano.

Finalmente, cabe considerar outras medidas de impacto indireto e de médio prazo. A mais sugestiva delas consiste em promover o envolvimento de jovens – especialmente do sexo feminino – em programas voltados para o atendimento a crianças e suas famílias. Esse envolvimento permitiria, de um lado, um apoio mais qualificado a famílias de baixa renda e nível de escolaridade. Como investimento de longo prazo, no entanto, propiciaria uma formação conceitual e prática para as futuras mães, o que poderá resultar em adiamento da gravidez juvenil e, sobretudo, em melhores cuidados com seus filhos. A formação adequada das futuras mães em todos os aspectos da educação infantil constitui-se, seguramente, no maior investimento que o Brasil – ou qualquer país – pode fazer para assegurar uma chance de futuro para suas crianças.

Referências

BEDARD, C. *Children's rights are human rights*. Chicago : Loyola University Center for the Human Rights of Children, 2007.

BOWMAN, B. T. (Ed.); DONOVAN, M. S. (Ed.); BURNS, M. S. (Ed). *Eager to learn : education our preschoolers*. Washington, D.C. : National Academy Press, 2001.

BROFENBRENNER. U. *The ecology of human development : experiments by nature and design*. Cambridge : Harvard University Press, 1979.

CARNEIRO, P. M.; HECKMAN, J. J. *Human capital policy*. London : Institute for the Study of Labour, 2003. (IZA discussion paper, 821).

GARBARINO. J. *Children and families in the social environment*. Nova York : Aldine de Gruyter, 1992.

HART, B.; RISLEY T. R. *Meaningful differences in the everyday experience of young american children*. Baltimore : Paulo H. Bookes, 1995.

_____; _____. *Learning to talk : the social world of children*. Baltimore : Paulo H. Bookes, 1997.

LAREAU, A. *Unequal childhoods : class, race and family life*. Berkeley : University of California Press, 2003.

SCHONKOFF, J. P. (Ed.); PHILLIPS, D. A (Ed). *From neurons to neighborhoods : the science of early childhood development*. Washington, D.C. : National Academic Press, 2000.

ZEVENBERGEN, A. A.; WHITEHURST, G. J. *Dialogic reading : a shared picture book reading intervention for preschoolers*. [S.l. : s.n.], 1992.