

de responsáveis com poder de decisão e de utentes do sistema. A documentação foi sempre disponibilizada sem demora e o relatório preparatório facultou-nos uma perspectiva alargada sobre a situação actual. A Coordenadora Nacional, o Grupo de Trabalho e a Comissão Organizadora que contribuíram para o projecto devem ser felicitados pela forma como souberam tornar acessível a estranhos um sistema que está a atravessar uma reorganização radical, em simultâneo com as mudanças sociais e económicas que se registam no país.

10. Os factos e as opiniões expressas no relatório nacional são da responsabilidade exclusiva da equipa de estudo. Embora tenhamos tido por parte do Ministério da Educação, de muitos investigadores e educadores em Portugal, todo o auxílio de que necessitámos, eles não são responsáveis por quaisquer limitações que este relatório possa ter. Para mitigar qualquer possibilidade de confusão ou erro, assumimos que o relatório nacional irá ser apreciado em conjunto com o relatório preparatório elaborado por Portugal, já que estes dois documentos se complementam.

Terminologia

11. Toda a terminologia é apresentada em português e explicada no texto. O tipo predominante de Educação e Cuidados para a Infância, fora do ambiente familiar, para crianças até à idade escolar, é o *jardim de infância*. Estes estabelecimentos pré-escolares, que recebem crianças dos três aos seis anos de idade, apresentam uma variedade considerável em termos de tutela, gestão, financiamento e abordagem pedagógica. A nível oficial, a responsabilidade pelos *jardins de infância*, assim como pelo bem estar das crianças dos três aos seis anos de idade, é partilhada pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade. No âmbito da nova *Lei Quadro da Educação Pré-Escolar*, o Ministério da Educação é responsável pela componente pedagógica de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar financiados pelo Estado (públicos, privados não-

lucrativos e outros). O Ministério do Trabalho e Solidariedade é responsável pela componente de apoio às famílias e pelo apoio financeiro concedido aos estabelecimentos educativos de crianças de três, quatro e cinco anos de idade, de modo a garantir o alargamento do horário compatível com a situação de trabalho dos pais. Funciona um sistema de educação infantil itinerante em áreas rurais, sempre que o número de crianças seja insuficiente para viabilizar a abertura de um *jardim de infância*. A responsabilidade pela oferta de cuidados a crianças de idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos, em creches, quer estas funcionem em estabelecimentos próprios quer em casa das amas, bem como pelas *Actividades de Tempos Livres ou ATL* (centros de guarda e de actividades extra-escolares), é do Ministério do Trabalho e Solidariedade, o qual concede subsídios a várias instituições de apoio. Em Portugal, a escolaridade obrigatória começa aos seis anos, com a entrada das crianças no primeiro ano do primeiro ciclo da Educação Básica. A moeda portuguesa é o Escudo Português (PTE). Em Agosto de 1999, 100 PTE = 0.52 US dólares = 0.50 Euros.

Capítulo II

A Influência do Contexto na Evolução da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal

12. Portugal é um país democrático e os direitos da população estão salvaguardados pela Constituição da República Portuguesa de 1976. A democracia, conseguida arduamente mas quase sem derramamento de sangue, foi restabelecida há relativamente pouco tempo. Esta proximidade histórica é fulcral para se compreender o país, o seu povo e as suas instituições.

13. Ao longo dos séculos, Portugal voltou-se mais para o Atlântico e para o mundo do que para a Europa. A *Expo* realizada em Lisboa, em 1998, celebrou o deslumbrante período dos Descobrimentos e das explorações portuguesas dos séculos XV e XVI. O redespertar desta curiosidade sobre o mundo tem caracterizado Portugal, desde que emergiu do período cerrado da ditadura. Hoje, enquanto membro convicto da União Europeia, o país considera-se parte integrante de uma parceria político-económica global, inabalável no seu desejo de voltar a ser um dos principais intervenientes do progresso mundial. A educação, como o Primeiro Ministro reafirmou em Maio de 1999, foi a principal prioridade do Governo, constituindo o meio através do qual o desenvolvimento de Portugal seria alcançado. Na área da educação, o pré-escolar foi considerado como o de maior significado para se atingir o potencial do país.

14. Apesar de ter tido um vasto império colonial, Portugal, na generalidade, não é concebido como uma sociedade multi-racial, multi-lingua e multi-étnica, como são outras antigas potências coloniais, tais como a França e o Reino Unido. Ao contrário da experiência de outros países europeus, a imigração económica não tem sido considerável, apesar de após 1974 se ter registado um forte fluxo de imigração da população africana oriunda das ex-colónias, hoje considerada parte integrante da população portuguesa. Para além disso, as populações

itinerantes autóctones apesar de relativamente numerosas, constituem um grupo minoritário. Se excluirmos Lisboa, 99% da população, incluindo a dos arquipélagos mais distantes dos Açores e da Madeira, fala português e, mais de 95%, é católica. As fronteiras de Portugal são estáveis, tendo o Estado/Nação sido estabelecido no século XII. Tudo isto confere um sentido de forte identidade nacional. Apesar do compromisso constitucional de salvaguarda da igualdade e do pluralismo, a realidade é que em Portugal não existe nenhum movimento separatista significativo, nem uma população tão heterogénea como noutros países europeus. Por conseguinte, o seu conceito de nacionalidade é relativamente unificado e homogéneo. A emigração de anos passados está a abrandar. Muitas famílias, mesmo com filhos nascidos no estrangeiro, estão a regressar ao país e, apesar dos seus pontos de vista poderem ter sido modificados pelas suas experiências, continuam a sentir-se portuguesas.

Factores demográficos

15. Pareceu-nos existir algumas diferenças nos métodos utilizados na recolha de dados pela administração educacional, social e de saúde. As fronteiras das suas respectivas áreas administrativas nem sempre coincidem. Este facto dificulta as comparações inter e intra-regionais nalgumas áreas de política administrativa, particularmente, quando a recolha de dados sobre os serviços de educação e cuidados prestados às crianças é feita transversalmente, entre os vários sectores. Os dados demográficos (e os dados económicos que se lhes seguem), usados nesta análise, reportam-se a quatro fontes principais: o relatório preparatório elaborado especialmente para o estudo temático da OCDE, a publicação da UNICEF *A condição das Crianças no Mundo* (1999), o estudo sobre educação pré-escolar da IEA (Olmsted e Weikart, 1995), a secção portuguesa da *Eurydice* (1999) e a rede de informação sobre educação na Europa.

16. À semelhança da maioria dos países da União Europeia, Portugal tem uma população envelhecida, uma expectativa de vida mais longa e uma taxa de nascimentos a decrescer. Porém, nenhum destes indicadores de

mudança sócio-económica é tão pronunciado como noutros países europeus, registando-se contudo diferenças regionais substanciais. A percentagem de população com idades superiores a 65 anos, é de 15.1% num total de 10 milhões de habitantes, o qual sofreu só um ligeiro aumento desde 1991, em comparação, por exemplo, com as percentagens muito mais elevadas e que continuam a aumentar, de cidadãos de terceira idade, nas populações da Alemanha ou do Reino Unido. Nestes países, verifica-se uma tendência em função das estimativas baseadas nos dados actuais, para que 25% população total venha a ser constituída por cidadãos com idades superiores a 80 anos, por volta dos anos 2025. De 1960 a 1990, a esperança de vida dos portugueses aumentou em cerca de 11 anos para as mulheres e em cerca de 10 anos, para os homens. Por outro lado, embora a taxa de mortalidade infantil continue a descer (de 9 por mil, em 1993, para 6 por mil, em 1997), a taxa de nascimentos abrandou a sua descida (em 1993, 11.1 por mil, descendo para 10.81 em 1995) e começou a recuperar (11.3 por mil, em 1996). O índice de mortalidade infantil até aos cinco anos de idade, divulgado pela UNESCO, em 159 dos 188 países do mundo, coloca Portugal logo abaixo da Bélgica, Canadá e Irlanda, em igualdade com a Grécia e Cuba e ligeiramente acima de Chipre e Malta. A taxa de fertilidade feminina (1.5 crianças por mulher em 1997), é inferior à da Irlanda (1.8 crianças por mulher), mas superior à da Alemanha (1.3), Itália (1.2), Grécia (1.4) e Espanha (1.2). Em 1996, Portugal registava uma população de 555.000 crianças de idade inferior a cinco anos, ou seja, 6.7% do total da população, uma situação numericamente comparável à da Bélgica e à da República Checa.

17. Estas mudanças demográficas não são uniformes no país. A taxa de nascimento nos Açores (14.4 por mil), na Madeira (12.1 por mil) e na região Norte (12.3 por mil), que eram no passado as zonas de mais elevada emigração, são relativamente altas em comparação com as do Alentejo rural (8.5 por mil). O envelhecimento geral da população é mais acentuado no interior rural do país, à medida que a população jovem se move para as cidades da orla costeira, onde a oferta de trabalho é muito superior. A emigração para o estrangeiro

tem descido nos últimos dez anos, não tendo agora os trabalhadores que emigrar para França, Alemanha ou Luxemburgo porque encontram trabalho em Portugal. Porém, a migração dentro do país, tem aumentado. Nos meados dos anos 80, cerca de um terço da população trabalhadora encontrava-se a trabalhar no estrangeiro. Muitos dos emigrantes que regressam ao país, adquiriram uma percepção mais desenvolvida sobre as medidas a adoptar por estados modernos e democráticos, no sentido de apoiar as crianças e as suas famílias. Esta visão é partilhada por muitos dos intelectuais que, durante a ditadura, se viram forçados a sair de Portugal e pelos universitários que, depois de concluírem períodos de formação superior no estrangeiro, assumiram posições de responsabilidade e poder de decisão na sociedade portuguesa.

18. As políticas regionais dirigidas às crianças exigem soluções variadas e adequadas às diferentes necessidades das populações. Por exemplo, em locais de elevado índice de migração e conseqüente envelhecimento das populações residentes, aproveitam-se as salas vazias das escolas do primeiro ciclo para instalações de educação pré-escolar. Pelo contrário, nas zonas mais industrializadas, onde esta situação tem menos probabilidades de se registar, a procura excede a oferta, sendo portanto necessário o investimento de capital em novos edifícios. Estas diferenças intra-regionais e distritais tornam difícil fazer generalizações sobre a oferta de educação pré-escolar.

Factores económicos

19. Como acontece em muitas nações industrializadas, a economia portuguesa tem diferentes impactos nos diversos sectores da comunidade. Existem diferenças regionais e diferenças sociais, mas os sectores mais desfavorecidos são, em geral, as populações rurais, as famílias jovens e os idosos. Segundo as estatísticas da Eurostat, 24% das crianças portuguesas vive em condições de pobreza. Portugal não é o único país que está a enfrentar este tipo de problemas.

20. Apesar de em 1995, a taxa de crescimento alcançada pela economia portuguesa se situar acima da média da União Europeia, os últimos anos registaram uma pequena descida. A taxa de inflação anual, entre 1990 e 1996, foi de 7%, enquanto na Alemanha e no Reino Unido foi de 3%, em Itália de 5% e na Grécia de 12%. Uma comparação da taxa de crescimento anual do PIB, per capita, entre 1990-96, indica um aumento em 1.7%, semelhante nas economias portuguesa e do Reino Unido, superior ao da Itália (0.9%) e da Grécia (1.3%) mas, inferior ao da Polónia (3.3%). Contudo o PIB, per capita, em 1996, revela diferenças mais consideráveis a saber, Portugal: \$10.160; Reino Unido: \$19.600; Polónia: \$3.230; Itália: \$19.880; Grécia: \$11.460 e Espanha: \$14.350. Ao longo do tempo, a economia portuguesa apresenta um crescimento estável e uma inflação moderada, se bem que superior à de muitos países da União Europeia, mas o valor monetário da sua produção continua a ser um dos mais baixos da Europa, excluindo o leste europeu.

21. A percentagem do orçamento geral do estado português dedicada à educação foi de 11%, entre 1990-1997; no mesmo período, a do Reino Unido foi de 5%, a da Espanha, de 4% e a da Grécia, de 9%. Na União Europeia só a Irlanda, a Holanda e a Finlândia investiram na educação, tanto quanto Portugal, em termos de percentagem de investimento público total. É evidente que, em Portugal, existe vontade política para usar o investimento na educação como meio de desenvolvimento e progresso.

Factores de emprego

22. Entre 1993 e 1994, a taxa de desemprego aumentou significativamente de 5.5% para 6.8%. Em 1995 a taxa de desemprego situou-se em 7.1%, mas desceu para 6.7%, em 1997. São números muito inferiores aos registados na maioria dos países da Europa ocidental. Há, no entanto, diferenças regionais que indicam que o desemprego se faz sentir, mais acentuadamente, nas zonas

industrializadas, (por exemplo, na Madeira foi de 5.2%, no Algarve 7.8%, no Norte 6.8% e em Lisboa 7.8%). Há taxas mais elevadas, tanto de emprego como de desemprego, em Lisboa e na sua cintura industrial assim como na região Norte, por estas serem as áreas de maior índice populacional. Porém, em virtude dos efeitos da economia paralela que provavelmente existe, as estatísticas referentes a emprego, rendimentos e a outros indicadores, devem ser utilizadas com prudência.

23. De 1993 a 1997, a percentagem de emprego no sector agrícola aumentou de 11.6% para 13.6%, em proporção à população empregada total. Os números respeitantes ao sector industrial indicam uma descida de 32.8% para 31.3% e, no sector de serviços, a descida foi de 55.6% para 55.1%. Existem, também, grandes diferenças regionais, apresentando a área de Lisboa e o Algarve uma proporção mais elevada de emprego no sector dos serviços, a região do Norte no sector industrial e a região Centro, na agricultura. Em 1997, havia mais de 4.5 milhões de empregados, sendo as regiões de maior concentração o Norte e a área de Lisboa.

Quadro 1. Taxa de actividade, por sexo e grupo etário, 1998.

Grupo Etário	Homens %	Mulheres %
15 - 24	50,7	44,5
25 - 34	92,9	80,5
35 - 44	95,3	77,3
45 - 54	91,0	65,8
55 e superior	42,5	23,3
Total	57,0	43,6

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

24. Em 1997, os dados publicados pela Divisão de Assuntos da População das Nações Unidas, indicavam que 37% da população portuguesa vivia em centros urbanos. Da comparação feita com a Grécia - 60%, a França - 75%, a Espanha - 77% e o Reino Unido - 89%, depreende-se que Portugal é muito mais rural do que maioria dos países da Europa ocidental, embora

se deva salientar que em algumas comunidades portuguesas como, por exemplo, no noroeste, funciona uma economia mista, no seio da qual as populações mantêm as suas pequenas propriedades em simultâneo com um emprego assalariado. De 1970 a 1990, a taxa média anual de crescimento urbano foi de 1.7%. A partir de 1990, tem sido de 1.2%, prova de que, apesar de se estar a registar um decréscimo, a população dos centros urbanos continua a aumentar. A taxa de urbanização portuguesa está a revelar ser mais sustentada, ao longo do tempo, do que a de outros países mediterrâneos, como por exemplo, Espanha (1.4%, em 1970, descendo para 0.4%, em 1990), Itália (0.5%, descendo para 0.1%) e Grécia (1.3%, descendo para 0.6%) (UNICEF, 1999).

25. A urbanização das populações tem impacto de vária natureza no desenvolvimento da Educação e Cuidados para a Infância. O mais importante será, talvez, o que se correlaciona com a maior oportunidade de emprego feminino existente nos centros urbanos. Como o Quadro 1 indica, a taxa de emprego das mulheres é elevada; considerada na totalidade é de 44%, mas no grupo etário entre os 25 e os 44, o período em que a maioria das mulheres cria os filhos, é de 79%. Em face desta realidade, é natural que continue a haver uma forte necessidade de apoio às famílias com filhos pequenos. Por outro lado, enquanto continua a migração para as cidades, as zonas rurais enfrentam outro tipo de desafios, à medida que a população decresce e se torna menos concentrada. Haverá que disponibilizar meios de transporte para as crianças frequentarem estabelecimentos de educação pré-escolar situados em sede de concelho ou se mantêm a funcionar muitos estabelecimentos locais, mais pequenos e, frequentemente, menos económicos. Nalgumas zonas rurais, mais de 90% dos estabelecimentos pré-escolares só têm um educador de infância.

Factores sociais

26. As modificações sócio-políticas, especialmente desde a Reforma do Sistema Educativo de 1973, têm tido um impacto significativo na educação pré-escolar. Após a revolução de 25 de Abril de 1974, foram

feitos esforços verdadeiramente consideráveis na democratização da educação. Enfrentaram-se problemas para garantir o acesso universal, a qualidade e um mínimo de nove anos de escolaridade obrigatória a todos os cidadãos para se erradicar a taxa de analfabetismo, particularmente prevalente entre a população mais idosa e as mulheres. Para além destes problemas, as duas últimas décadas caracterizaram-se pela migração sustentada de famílias jovens para as zonas costeiras, em busca de trabalho e de melhores condições de vida. A urbanização aumentou e, com ela, desenvolveram-se os habituais processos de exclusão social, crime juvenil, alteração de valores e o conjunto de pressões económicas e sociais comuns às cidades. Por outro lado, nas zonas rurais com predominância de populações mais idosas, as crianças têm mais probabilidades de crescerem isoladas de outras crianças. Em face destas modificações sociais, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade, reconheceram a necessidade de se aumentar o número de vagas para crianças mais pequenas já que, presentemente, é muito provável que aqueles que tradicionalmente se ocupavam delas e as educavam, tanto nas zonas rurais como nas urbanas, se encontrem também empregados. A crescente preocupação com taxas elevadas de insucesso escolar, fez incidir as atenções dos responsáveis políticos sobre a função dos serviços de apoio à infância como meio de proporcionar a todas as crianças e, em particular, às crianças mais desfavorecidas, um início de vida mais equilibrado. Por conseguinte, em Portugal, a oferta de cuidados para a infância é considerada um instrumento importante para promover a socialização e a integração social entre os diversos grupos sócio-culturais, incentivando o respeito pela diversidade cultural e facilitando a consciencialização das crianças sobre o papel que, elas próprias, desempenham na sociedade. Todas estas modificações têm provocado impactos na relação entre o Estado, o mundo da família, o mundo do trabalho e o lugar das mulheres e das crianças na sociedade, particularmente nos últimos seis ou sete anos.

Igualdade de oportunidades para as mulheres

27. Ao longo de todo o século XX, particularmente durante a década de 60, as mulheres portuguesas conseguiram obter progressos consideráveis no sentido da igualdade de oportunidades e de estatuto, através de maior acesso à educação e ao mercado de trabalho. A subsequente chegada da democracia reforçou as noções de igualdade. Os direitos das mulheres estão explicitamente protegidos na Constituição de 1976 e a legislação recente (Constituição de 1997, artigo 59º), prevê a conciliação entre a família e a vida profissional. Os sucessos alcançados pelas mulheres, a nível universitário, têm sido consideráveis. Em 1997, as mulheres representavam 59.7% de todos os licenciados com menos de 30 anos de idade. Há pequenas diferenças entre os sexos na escolha de cursos de licenciatura, mas é interessante confrontar os estereótipos dos dois sexos com as áreas de doutoramento. Entre 1960 e 1990, 42% dos doutorandos nas Ciências Exactas e Naturais eram mulheres, contra 29.9% nas áreas das Ciências Sociais e Humanas. Porém, fora do sector universitário, o sucesso das mulheres é menos evidente, para além de que, a par da maioria dos países desenvolvidos, continuarem a existir provas de serem pagos salários mais altos a homens com as mesmas habilitações e de existirem "mecanismos" que impedem a promoção de mulheres ao nível mais elevado das carreiras. Apesar das taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho serem elevadas, os seus salários médios continuam a ser os mais baixos da União Europeia (EC Childcare Network, 1996).

28. Mais recentemente e a par do seu sucesso académico, as mulheres têm conseguido maior acesso ao mercado de trabalho. É importante salientar que, ao contrário do que se passa em muitos outros países europeus, em Portugal, as mães de crianças pequenas tendem a manter empregos a tempo inteiro. Em 1993, 63% de mães com crianças, trabalhava mais de 20 horas por semana - a proporção mais elevada de mães trabalhadoras, a tempo inteiro, da União Europeia (EC Childcare Network, 1996). Uma consequência desta tendência é

a procura elevada, por parte das famílias, de estabelecimentos para a infância com horário alargado, que permitam ao pai e à mãe trabalhar a tempo inteiro. Uma segunda consequência é que, à medida que o estatuto económico e social das mulheres melhora, elas passam a enfrentar maiores pressões para conciliarem as suas responsabilidades profissionais com as familiares.

29. Apesar do progresso alcançado nas esferas da educação e do emprego, as mulheres continuam a ser a principal ligação entre a família e o jardim de infância. Mantem-se a percepção cultural, mesmo entre as próprias mulheres, de que o principal papel da mãe é cuidar da família e dos filhos, particularmente enquanto eles são bebés. Talvez por prevalecer esta perspectiva na sociedade, se registre uma falta significativa de serviços destinados a crianças dos 0 aos 3 anos de idade. O principal papel atribuído aos homens continua a ser o económico e não o de educador ou de guarda dos filhos. Apesar das tentativas feitas pela Comissão para a Igualdade e para a Família, através dos media, continua a não existir paridade na partilha de responsabilidades e de trabalhos exigidos pela vida familiar. Não há, praticamente, homens envolvidos profissionalmente nos serviços de educação e cuidados para a infância, o que reforça a divisão tradicional dos papéis de cada sexo, neste contexto.

Governo e descentralização

30. Administrativamente, Portugal continental está dividido em 18 distritos que incorporam 275 concelhos, compostos por mais de 4000 freguesias. Muitos organismos administrativos públicos, incluindo os das áreas da saúde, educação e finanças, operam a nível distrital. Os registos públicos são, em grande parte, coligidos pelas freguesias. Estatisticamente, os dados são apresentados por região. Existem cinco regiões delineadas pelo governo para fins de planeamento, as quais, à excepção de Lisboa, atravessam o país da costa até à fronteira com Espanha. As regiões ainda não gozam de

poderes administrativos pelo facto de a regionalização ter sido rejeitada no referendo que se realizou recentemente sobre o assunto. A regionalização teria tido implicações a nível dos fundos regionais europeus os quais, presentemente, tendem a favorecer os municípios.

31. O governo parece adoptar uma abordagem centralizada na concepção, regulamentação, avaliação e coordenação das suas políticas. Porém, provavelmente por razões económicas, os departamentos ministeriais favorecem, no momento presente, a descentralização. Os resultados do referendo realizado por iniciativa do governo, sobre a concessão às regiões do continente de um nível de independência semelhante ao das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, demonstrou existir, entre a população, menos interesse pela introdução do sistema federalista do que se julgava haver. Porém, em virtude das grandes diferenças existentes entre as condições de vida das regiões, o governo reconhece ser necessária a introdução de medidas descentralizadoras, que permitam a adequação das políticas às necessidades de cada região. No entanto, algumas das entidades responsáveis que falaram com a equipa de estudo, afirmaram que a demarcação de competências entre os serviços, constitui, a nível local e a todos os níveis da Educação e Cuidados para a Infância, o principal obstáculo à sua colaboração. O respeito pelo foro privado, como nos foi sugerido, seria endémico na sociedade portuguesa, já que, tradicionalmente, o país fora sempre altamente centralizado, especialmente durante a ditadura, a qual teria fomentado a referida demarcação. Foi-nos dito que, pouco a pouco, as comunidades locais estariam a usufruir de poderes mais alargados, mas que ainda se registavam constantes dificuldades na implementação e coordenação dos trabalhos.

32. O poder de decisão não está só a ser devolvido aos Municípios. No sector da Educação e Cuidados para a Infância, o poder de decisão está também a ser devolvido a várias outras autoridades. No

âmbito do *Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, os dois Ministérios que lideram o processo, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade, reconhecem ter vários parceiros privilegiados. Estes parceiros, organismos nacionais trabalhando a nível local, são a **Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social** (UIPSS), as Misericórdias e as Mutualidades. Alguns destes organismos são delegações dos governos locais, outros são organizações privadas, sem fins lucrativos, ligadas à igreja ou a organizações de solidariedade. O papel de cada um deles será descrito mais adiante, com mais pormenor.

Políticas para a família

33. A Constituição portuguesa respeita a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ao salvaguardar o desenvolvimento harmonioso de todas as crianças e ao conceder-lhes o direito de usufruírem da protecção do Estado e da sociedade, contra o abandono, abuso, discriminação e opressão. Portugal foi um dos primeiros países, em 1990, a ratificar a Convenção. O Alto Comissariado para a Igualdade e para a Família coordena a implementação da Convenção das Nações Unidas em Portugal. O Estado português dá protecção especial a órfãos e a todas as crianças privadas de um ambiente familiar normal. A definição de normalidade é obtida através de um quadro referencial, introduzido na legislação, o qual estabelece normas referentes à família, paternidade e maternidade e salienta responsabilidades especiais a assumir para com as crianças cuja segurança, saúde e desenvolvimento moral e educacional, esteja em risco. Os princípios orientadores da legislação portuguesa (incluindo as leis dos códigos penal e civil), são:

- a não discriminação;
- a importância primordial e salvaguarda dos interesses da criança;
- o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento;
- o respeito pela opinião da criança.

34. O Ministério do Trabalho e Solidariedade é o principal responsável pelas políticas introduzidas nesta área, embora o Ministério da Educação preste apoio financeiro em determinados campos de intervenção, tais como refeições escolares e outros encargos educacionais com crianças cujos pais recebem subsídios da segurança social. O Ministério da Educação também financia os custos com crianças que necessitam de equipamento de educação especial ou concede apoios destinados a satisfazer as suas necessidades.

35. O abono de família mensal é universal, desde 1997. As famílias com crianças de idade inferior a 12 meses e as famílias com um ou dois filhos, recebem abonos inferiores aos das famílias com filhos de mais idade. As famílias com dois ou mais filhos ou com filhos que necessitam de cuidados especiais, recebem subsídios mais elevados. A estrutura dos abonos de família foi revista, em 1997 (Quadro 2).

Quadro 2. Subsídios familiares, 1999

Escalão de rendimentos	Descendentes até aos 12 meses em famílias com 1-2 filhos	Descendentes até aos 12 meses em famílias com mais de 2 filhos	Descendentes com mais de 12 meses em famílias com 1-2 filhos	Descendentes com mais de 12 meses em famílias com mais de 2 filhos
Primeiro	14 730\$	22 100\$	4 420\$	6 630\$
Segundo	11 450\$	15 400\$	3 070\$	4 170\$
Terceiro	7 450\$	9 690\$	2 840\$	3 690\$

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

36. Existe também o **Programa de Rendimento Mínimo Garantido**, uma medida prioritária que se encontra totalmente implementada desde 1997, para reduzir a exclusão e a marginalização e promover o bem estar e a inserção social. O programa visa também restabelecer a autonomia da família. É implementado através do Estado, das Instituições de Solidariedade Social (IPSS) e das autarquias. O Programa de Rendimento Mínimo Garantido obriga os adultos a frequentar programas educacionais e de formação vocacional, que lhes permitam obter

trabalho ou virem a trabalhar por conta própria. Os filhos dos participantes no Programa têm de frequentar a educação pré-escolar, o que constitui uma prova da alta prioridade que o Estado dá a este nível de ensino, como meio de fazer face a questões relacionadas com a exclusão social.

37. Em 1995, o Ministério do Trabalho e Solidariedade estabeleceu o **Programa Ser Criança**, o qual pretende facilitar o desenvolvimento equilibrado das crianças, melhorar a competência dos pais, promover a família, a sua auto-imagem e a integração social, para além de se alargarem os meios de detecção sistemática de crianças em risco ou com necessidades educativas especiais. A nível municipal, foram criadas as **Comissões de Protecção de Menores**, compostas por profissionais com formações diversas no campo da infância e representantes do Ministério da Justiça, os quais intervêm sempre que se torna necessário proteger os direitos das crianças, ou aplicar medidas de protecção. Os pais podem apelar das decisões do **Tribunal de Menores e da Família**. Surgem, por vezes, conflitos entre o princípio de autonomia da família, os direitos das crianças e o papel do Estado, na sua qualidade de protector. Por tradição, os conflitos desta natureza tendem a ser resolvidos de modo favorável à família.

38. O relatório preparatório torna evidente que a integração dos serviços prestados à infância e às famílias continua a ser difícil, em virtude da multiplicidade de serviços e da variedade de iniciativas. Para fazer face a esta situação, foi estabelecido mais um conjunto de organismos com competências definidas. O **Programa Nacional de Acção**, introduzido em 1990, destinado a coordenar todas as iniciativas de promoção do bem estar social e a fomentar a sua articulação. O **Alto Comissariado para a Igualdade e Família** foi estabelecido a nível nacional, para coordenar os serviços dos sectores público e privado que trabalham em áreas relacionadas com a família e a igualdade. O **Conselho Nacional da Família e a Comissão Nacional dos Direitos de Crianças e Jovens em Risco**, monitorizam a aplicação da legislação, de acordo com as suas

respectivas competências. A *Comissão Nacional dos Direitos da Criança* já solicitou a recolha de dados estatísticos e informação, sobre a situação das crianças.

Políticas de saúde

39. Desde os meados da década de setenta, Portugal tem testemunhado melhorias significativas na saúde da população e na implementação de políticas de saúde, especialmente, nos sectores da infância e maternidade. A taxa de mortalidade infantil continua a baixar, embora a descida se torne cada vez menos dramática, à medida que a taxa se aproxima dos níveis dos restantes países da União Europeia. Porém, como se sabe através da análise de dados estatísticos, à medida que se encontram respostas para uns problemas, logo outros surgem. Por exemplo, porque hoje em dia, mais crianças sobrevivem na infância, aumentam as doenças crónicas e de origem genética na adolescência. É certo que muitas crianças pequenas ainda sofrem, mas os seus problemas de saúde parecem estar correlacionados com o ambiente físico e social onde se inserem, tal facto é evidenciado pelas estatísticas de saúde.

40. As Direcções Regionais de Saúde, através das visitas realizadas por equipas de pessoal qualificado, prestam cuidados de saúde nas escolas. O **Programa de Educação para a Saúde**, um programa de informação, encontra-se a funcionar a todos os níveis de escolaridade e nele tomam parte crianças, professores e pais. O programa abrange temas, tais como estilos de vida saudável, decisão informada, integração de necessidades especiais, toxicodependência familiar e segurança. Há outros programas que estabelecem a ligação entre estas equipas e outros parceiros no sentido de disseminar informação nas comunidades e levar a cabo acções específicas como, por exemplo, destinadas a promover a higiene oral e a educação para a saúde.

41. Os dados recolhidos sobre saúde escolar permitem concluir que as percentagens de alunos do primeiro ciclo enviados para exame médico são significativamente mais elevadas do que as das crianças entre os 0 e 6 anos de idade. Na sequência das recentes intervenções legislativas, têm-se verificado avanços significativos na identificação de "necessidades educativas especiais" (NEE). Em 1999, a percentagem de intervenções adequadas aumentou em 25% no grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade e em 19%, entre o grupo dos 3 aos 6 anos de idade.

Capítulo III

Perspectiva Geral da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal

42. Durante os últimos quatro anos, o governo tem exercido notáveis esforços para coordenar e expandir os diversos tipos de oferta de educação pré-escolar, estando a prestar particular atenção à qualidade da vertente educativa. Para tal, o governo reuniu um largo leque de parceiros - muitos dos quais já se encontravam a trabalhar nesta área, se bem que de forma mais independente - para melhorar a oferta e qualidade dos serviços de apoio à infância, dentro de um sistema coerente e regulamentado. Para melhor se compreender o progresso considerável que se alcançou em anos recentes e os desafios que se colocam ainda, este capítulo descreve, no plano histórico, o actual desenvolvimento das políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância.

Evolução histórica

43. Os serviços de apoio à infância têm uma história relativamente longa em Portugal, embora o seu grau de cobertura se tivesse mantido extremamente baixo até às décadas mais recentes. Nos finais do século XIX, estabeleceram-se alguns *jardins de infância*, inspirados pelo centenário de Friedrich Froebel (Oberhuemer e Ulich, 1997). Os *Jardins Escola João de Deus* com o nome do seu fundador, um poeta e reformador português, constituíram uma outra rede privada de escolas para crianças dos 4 aos 7 anos de idade, sendo dada atenção às necessidades sociais das crianças e às famílias desfavorecidas. Desde o início do século XX, tal foi assegurado por organismos de solidariedade, tal como a **Sociedade das Casas de Asilo de Infância Desvalida**. Apesar de terem começado em 1910, ainda durante a monarquia, estas Casas estavam estreitamente ligadas ao Movimento Republicano.

44. Com a queda da monarquia, em 1910, a educação pré-escolar foi pela primeira vez incluída no sistema educativo público. Em 1919, tornou-se parte integrante da educação primária do mesmo sistema mas, por falta de espaço nas escolas existentes, ficou restrita a crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 7 anos. Apesar disso, quando Salazar subiu ao poder em 1926, apenas 1% das crianças eram abrangidas pela educação pré-escolar. Este nível de educação foi abolido do sistema educativo público em 1937, porque a percentagem de crianças que o frequentava não justificava os custos e porque se pensava ser dever das mães ficarem em casa para cuidar dos seus filhos. A responsabilidade pelo apoio às mães e crianças pequenas foi então transferida para a **Obra Social das Mães pela Educação Nacional**.

45. Até 1970, emergiram duas vias para o desenvolvimento de serviços de apoio às crianças: uma de natureza solidária, operada por redes de apoio social como as *Misericórdias* e outra privada, com fins lucrativos, que funcionava sob a supervisão da Inspeção Geral da Educação. O Ministério da Saúde e Assistência era chamado a desempenhar um pequeno papel no apoio prestado a pais trabalhadores, que se traduzia no apoio temporário a prestar a famílias com problemas ou a famílias em situação de risco. Nos anos 60 foram criadas, em número muito reduzido, creches e serviços de guarda a crianças, que prestavam apoio a pais trabalhadores com filhos muito pequenos. A educação pré-escolar volta a ser reintegrada no sistema de educação pública em 1973, sob a tutela do Ministério da Educação. Porém, só em 1974, depois da revolução, a lei atribuiu ao Ministério da Educação responsabilidades pela administração do sector público da educação. Para além destas responsabilidades, o Ministério da Educação, em conjunto com a Inspeção Geral da Educação, passou a ser igualmente responsável por prestar apoio pedagógico a todos os estabelecimentos pré-escolares privados, quer os do sector privado com fins lucrativos quer os do sector cooperativo. Em 1978, o Ministério começou a estabelecer a sua própria rede de estabelecimentos pré-escolares e, se bem que partindo de um patamar muito baixo, entre 1978 e 1988 (Bairrão et al., 1989), o número de vagas

no sector público da educação pré-escolar, aumentou vinte vezes enquanto o número de vagas no sector privado, durante o mesmo período, aumentou em cerca de um quinto. Contudo, como é sugerido no relatório preparatório, as tentativas para melhorar a qualidade da educação pré-escolar prestada quer pelo sistema público quer pelo privado e não apenas a sua expansão numérica, foram menos eficazes, continuando a não lhe ser conferida prioridade até aos anos 90.

Responsabilidades pela Educação e Cuidados para a Infância e descentralização

46. Hoje, as políticas de Educação e Cuidados para a Infância e sua coordenação, encontram-se sob a tutela do Ministério da Educação, o qual está a promover a adopção de linhas de eficácia e de acção integradas. Os vários parceiros que trabalham em conjunto com o Ministério assumem os papéis definidos na legislação.

47. A administração central do Ministério da Educação financia e é responsável:

- pelo estabelecimento de uma rede pública de *jardins de infância* e seu desenvolvimento, de acordo com as necessidades;
- pelo apoio a iniciativas privadas, na instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar, sempre que a oferta por parte da rede pública seja deficiente
- pela definição dos aspectos normativos da educação pré-escolar: organização, horários de funcionamento, aspectos técnicos e pedagógicos, avaliação e monitorização.

48. O Ministério do Trabalho e Solidariedade financia e simultaneamente é responsável:

- pelo apoio à família, através da organização de actividades de animação sócio-cultural;

- pela contribuição para a realização dos objectivos da educação pré-escolar, segundo a definição da Lei Quadro, minimizando os efeitos da ausência da família;
- pelo fornecimento de refeições, sempre que necessário;
- pelo estabelecimento de serviços integrados de apoio às famílias;
- pelo recrutamento de pessoal devidamente qualificado para assegurar o desenvolvimento da componente de apoio à família e contribuir para a formação em exercício.

49. O governo central também apoia financeiramente os seus outros parceiros na área da educação pré-escolar, a **Associação Nacional dos Municípios Portugueses**, as **Instituições Particulares de Solidariedade Social** (IPSS), as **Misericórdias e as Mutualidades**. As tentativas, por parte do Ministério, de uniformização de salários e condições de trabalho, dos currículos e de inspecção em todas estas organizações estão a causar algumas tensões (Capítulo 4).

50. Embora as políticas sejam concebidas, definidas, planeadas, coordenadas, inspeccionadas e avaliadas a nível nacional, a descentralização, para não lhe chamar total descentralização, é conseguida, em Portugal continental, através das *Direcções Regionais de Educação (DRE's)*, as quais integram os *Centros de Área Educativa (CAE's)* que funcionam a nível distrital. Por parte do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, esta descentralização é alcançada através dos *Centros Regionais de Segurança Social (CRSS)* e seus serviços sub-regionais. Do mesmo modo, o Ministério da Saúde, descentraliza as suas acções, através das *Direcções Regionais de Saúde* e dos centros de saúde. As DRE's coordenam e apoiam os estabelecimentos educativos para além de gerirem os recursos humanos, materiais e financeiros. Os CRSS's prestam apoio de natureza social às crianças que frequentam instituições educativas. Organizam e mantêm responsabilidade financeira por refeições, transporte e horário extra-curricular, para além de coordenarem e prestarem apoio técnico e financeiro às IPSS's. Os

municípios são responsáveis pelas instalações, pela escolha de materiais e aquisição de materiais de consumo, até ao início da escolaridade obrigatória, aos seis anos de idade. O Quadro 3 apresenta os níveis de responsabilidade administrativa, as instituições promotoras e as modalidades de Educação e Cuidados para a Infância.

Quadro 3. Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância

Tipo de sector:	Público			Privado			
	Central	Local	MTS	ME		Empresas privadas	
Nível administrativo	ME	MTS	Autarquia	IPSS	Sem fins lucrativos	Associações Cooperativas	Empresas privadas
Tipos de atendimento							
Creche		•	•	•	•	•	•
Creche com jardim de infância		•		•			
Amas		•					
Mini-creche				•			
Creche familiar		•		•			
Jardins de infância	•	•	•	•	•	•	•
Ed. infância itinerante	•					•	
Centro comunitário infantil	•					•	
ATL/extra-escolar		•	•	•	•	•	•

Fonte: Quadro baseado no Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

Desenvolvimentos recentes (1995-1999)

51. Em 1996, o novo governo iniciou o *Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, dirigido pelo Ministério da Educação em parceria com o Ministério do Trabalho e Solidariedade

e o Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território. O objectivo principal do Programa era coordenar todos os estabelecimentos existentes, quer do sector público quer do sector privado, assegurando a expansão do sistema. A *Lei Quadro* de 1997 introduziu as regulamentações operacionais das componentes educativa e de apoio à família, dando porém relevância acrescida aos aspectos relacionados com o desenvolvimento educativo das crianças (Vasconcelos, 1997, Ministério da Educação, 1998).

52. A *Lei Quadro* constitui a primeira tentativa em Portugal, de coordenação da oferta de serviços de cuidados e educação à infância que se mantém até hoje. Pela primeira vez, inclui a educação das crianças dos três aos seis anos de idade na definição de Educação Básica. A *Lei Quadro* define educação pré-escolar como:

"...a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita relação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário." (*Lei Quadro*, artigo 2º, in Ministério da Educação, 1998).

53. O programa de expansão de 1996, propõe:

- a expansão e o desenvolvimento da educação pré-escolar, em coordenação com as autarquias, as instituições privadas e de solidariedade social. O governo central assume um papel orientador, regulador, tendo as verbas destinadas à educação pré-escolar sido duplicadas;
- o estabelecimento de contratos-programa com os municípios e entidades privadas, conduzindo à expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar;
- a adopção de um modelo de organização por parte da rede pública que promova a expansão da educação pré-escolar, em colaboração estreita com os outros ciclos da educação básica;

- o estabelecimento de uma verdadeira parceria, entre o Estado e a sociedade civil, através da promoção de iniciativas que mereçam o acordo de todos os parceiros interessados;
- a promoção da educação pré-escolar, como um dos principais elementos do processo global de desenvolvimento de uma sociedade instruída, envolvendo crianças, pais, profissionais e a sociedade em geral.

54. A elaboração de normas para a regulamentação e orientação de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar passou, em 1996, para a tutela do *Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar*. O Gabinete incluía também representantes de vários departamentos do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade, sendo apoiado por um Conselho Consultivo (composto por representantes das autarquias, organizações privadas, com e sem fins lucrativos e investigadores). Era coordenado pelo Directora do Departamento da Educação Básica, sob a responsabilidade da Secretária de Estado para a Educação e Inovação. Durante os seus três anos de funcionamento, o Gabinete elegeu como objectivo promover a expansão e melhoria do Programa de Expansão da Educação Pré-escolar. O Gabinete conheceu, por vezes, algumas dificuldades em alcançar posições consensuais entre os seus membros, os quais representavam um largo leque de perspectivas e interesses. Por outro lado, tornou-se problemática a resolução de problemas pedagógicos e administrativos, relacionados com a educação pré-escolar, em parte, por não existir ligação formal com a Secretaria de Estado da Administração Educativa.

55. As responsabilidades do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade são compartilhadas, assumindo o Ministério da Educação responsabilidade pela qualidade pedagógica e orientação do desenvolvimento da criança e o Ministério do Trabalho e Solidariedade a responsabilidade pelo apoio social à família, incluindo o alargamento do horário e seu preenchimento por actividades extra-curriculares e serviço de refeições. Cada Ministério

é responsável pelo financiamento da sua área de responsabilidade mas participam conjuntamente em acções de fiscalização e inspecção. Nos últimos anos, têm sido feitas várias tentativas de articulação entre os dois ministérios. A definição e coordenação das políticas educativas (para as crianças dos 3 aos 6 anos de idade), passou para a tutela do Ministério da Educação, em 1997. Simultaneamente, saliente-se o desenvolvimento de estratégias descentralizadoras que permitiram às Direcções Regionais de Educação e aos Centros Regionais de Segurança Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade assumir, dentro das suas respectivas regiões, um papel mais alargado na implementação das políticas nacionais.

Oferta actual de Educação e Cuidados para a Infância

56. O Ministério do Trabalho e da Solidariedade tutela a oferta de Educação e Cuidados para a Infância a crianças dos 0 aos 3 anos de idade, colaborando e financiando vários promotores. Em Portugal, segundo a definição legal, a educação pré-escolar destina-se a crianças dos 3 aos 6 anos de idade, sendo, portanto, o seu significado diferente daquele que lhe é atribuído na maioria dos países europeus, onde o termo se aplica a todos os estabelecimentos abertos a crianças desde o nascimento até à idade de escolaridade obrigatória. Como se indicou no parágrafo anterior, a responsabilidade pelas crianças entre os três e os seis anos de idade, é partilhada pelos dois principais ministérios envolvidos. Em Portugal, todas as crianças que perfaçam os seis anos de idade até 15 de Setembro, são matriculadas no primeiro ano do primeiro ciclo da Educação Básica,² iniciando assim a escolaridade obrigatória, universal e gratuita. A estrutura do Sistema de Educação e Cuidados para a Infância em Portugal, para crianças dos 0 aos 6 anos de idade é apresentada no Quadro 4.

² A Educação Básica, em Portugal, abrange: a educação pré-escolar, o 1º ciclo (4 anos), o 2º ciclo (2 anos) e o 3º ciclo (3 anos).

Quadro 4. Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância para crianças dos 3 meses aos 10 anos

Modalidades	Grupos etários	Organismo responsável
3 meses aos 3 anos		MTS
Creche	3 meses aos 3 anos	
Creche em jardim de infância	3 meses aos 3 anos	
Ama	3 meses aos 3 anos	
Mini-creche	3 meses aos 3 anos	
Creche familiar	3 meses aos 3 anos	
Pré-escolar 3-6 anos		ME e MTS
Jardim de infância	3 aos 6 anos	
Animação infantil e comunitária	3 aos 6 anos	ME
Ed. infância itinerante	3 aos 6 anos	ME
Ensino Básico		ME
Primeiro ciclo	6 aos 10 anos	
ATL/actividade extra-escolar	6 aos 10 anos	ME e MTS ou autarquias

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999.

Crianças dos 3 aos 6 anos de idade

57. Em Portugal, a educação pré-escolar é definida na lei, como a educação destinada a crianças dos três aos seis anos de idade. Abrange diversas modalidades e está organizada de diversas formas: pública e privada, com fins lucrativos e sem fins lucrativos, a nível nacional e a nível regional, com orientação laica e orientação religiosa, por iniciativa de instituições voluntárias e instituições de solidariedade, de cooperativas e fundações e em diferentes combinações de todas elas.

58. Cada modalidade pode, na realidade, abranger uma larga gama de tipos diferentes de oferta. Como salienta Formosinho (1996), *Jardim de Infância* é um termo genérico usado por estabelecimentos educativos e ligados à infância. De salientar a grande variedade que existe, particularmente no âmbito das modalidades que prestam cuidados às crianças e a heterogeneidade da qualidade dos serviços prestados. Por exemplo, há jardins de infância apoiados por instituições de solidariedade, relativamente ricas e de grande dimensão, financiados pelos excedentes provenientes de lotarias, enquanto existem outros ligados a fábricas ou a paróquias, relativamente pobres ou situado em aldeias. Os sistemas de avaliação e de desenvolvimento da qualidade nestas modalidades também são diversos. As experiências das crianças que frequentam um determinado centro podem ser muito diferentes das de outras que frequentam outro centro com a mesma denominação. Resumindo, centros com denominação idêntica não oferecem garantia de homogeneidade de experiências e de qualidade.

Jardim de infância

59. A modalidade mais comum na educação pré-escolar, para crianças dos 3 aos 6 anos de idade é o *Jardim de Infância*. Os jardins de infância podem pertencer aos sectores público e privado. O horário de funcionamento é, na generalidade, idêntico nos dois sectores, podendo existir variações pontuais resultantes das circunstâncias e das necessidades locais. Todos os pais devem de ser consultados sobre o horário de abertura proposto pela direcção do Jardim de Infância e expressar a sua concordância. Os *jardins de infância* devem dedicar cinco horas por dia a actividades educativas, de acordo com as Orientações Curriculares emitidas a nível nacional, pelo Ministério da Educação (Ministério da Educação, 1998). No sector público, os pais não são obrigados a pagar propinas. Por várias razões, mas principalmente, por causa da migração das zonas rurais do interior, existem localidades em que o número de crianças não chega a

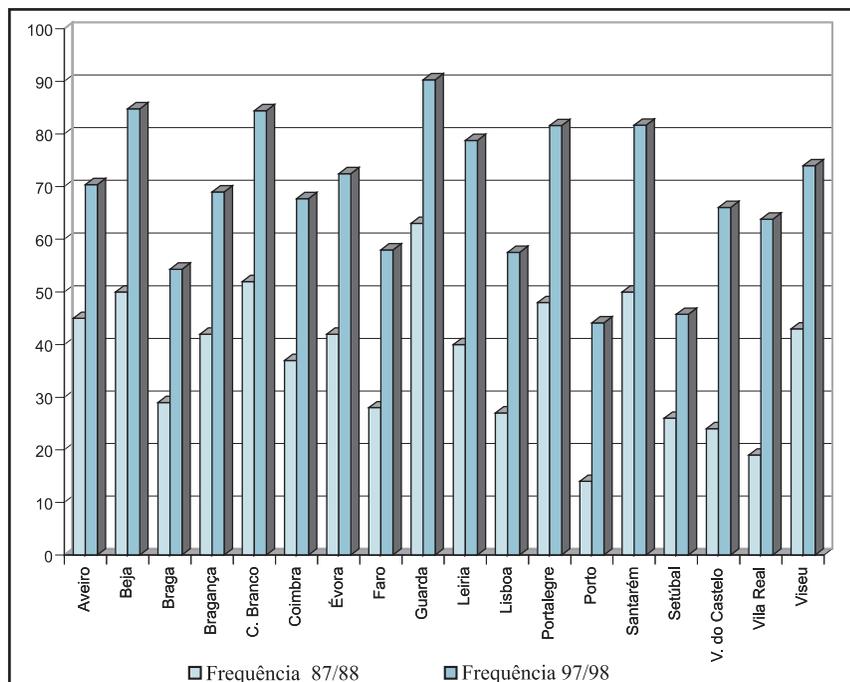
preencher o número total de vagas, enquanto que noutras, a procura excede consideravelmente a oferta. Os principais critérios utilizados pelo governo para decidir onde deve incidir a expansão do número de jardins de infância são: o emprego feminino, as necessidades sociais e a população dos 3 aos 6 anos existente na zona. Alguns jardins de infância têm horário de abertura alargado, o qual é preenchido com actividades sócio-culturais e serviço de refeições.

60. O número de inscrições em estabelecimentos formais de educação pré-escolar, em Portugal, situa-se entre os mais baixos da Europa, embora a expansão do sistema tenha crescido rapidamente, nos últimos cinco a dez anos (Quadro 5). Em 1997, em Portugal Continental, 64.5% das crianças frequentavam estabelecimentos de educação pré-escolar. Porém, os objectivos do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar determinam que, até ao final de 1999, frequentem 90% de crianças com 5 anos de idade, 75% de crianças com 4 anos de idade e 60% de crianças com 3 anos de idade. Estes objectivos, para serem alcançados, envolvem a construção e reconversão de um número considerável de salas de actividades. No sector privado, a maioria dos estabelecimentos presta, principalmente, cuidados às crianças, enquanto que no sector público, a maioria dos estabelecimentos ocupa-se, sobretudo em proporcionar actividades educativas. Porém, ambas as modalidades coexistem nos dois sectores. O Estado, sendo o principal promotor da expansão dos serviços para infância, é também o principal agente do crescimento, não só da oferta, em termos globais, como da oferta de actividades educativas.

Modelos curriculares nos jardins de infância

61. Existia, tradicionalmente, uma clara distinção entre as actividades levadas a cabo pelos estabelecimentos vocacionados para a educação e as actividades desenvolvidas pelos estabelecimentos vocacionados para prestarem cuidados, embora todos se denominassem *jardins de infância*. Recentemente, o governo português tem procurado incentivar

Quadro 5. Evolução da taxa de frequência de Educação Pré-escolar, por distrito, de 1987/88 a 1997/98



Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

a expansão da vertente educativa em todos os *jardins de infância*. As *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar*, introduzidas a nível nacional, determinam que todos os jardins de infância, quer os que se encontram sob a tutela do Ministério da Educação, quer os que são tutelados pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, devem ter uma vertente educativa. A preparação e implementação das *Orientações Curriculares* pelo Ministério da Educação, indica que o Estado está interessado em assumir responsabilidades pela melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos estabelecimentos para a infância. O processo que antecedeu a sua implementação, envolveu frequentes contactos com muitos parceiros institucionais e outras partes interessadas, incluindo pais, educadores, formadores e investigadores, o

que resultou na sua sucessiva revisão. Deste facto se depreende que o processo de preparação das Orientações foi fundamentado e abrangente. As Orientações não estabelecem um programa, mas sim um conjunto de princípios que oferecem um referencial comum a todos os educadores de infância responsáveis pela organização das actividades lectivas, na variedade de estabelecimentos que funcionam em Portugal.

62. O programa de actividades de cada estabelecimento pode incluir vários modelos pedagógicos, tais como: o modelo fortemente tradicional de **João de Deus**, baseado na leitura, escrita e literacia; o **Movimento da Escola Moderna (MEM)**, um modelo construtivista criado em 1966, com base nos trabalhos de Freinet e Vygotsky. Nos princípios de 1980, a Escola Superior de Educação de Setúbal introduziu uma versão adaptada do modelo americano **High Scope**. Recentemente, a expansão deste modelo deve-se ao trabalho efectuado na Universidade do Minho.

Educação infantil itinerante

63. O número mínimo exigido para a criação de um *Jardim de Infância* é de quinze crianças. Sempre que o número de crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 6 anos de idade é inferior a este mínimo, o que acontece especialmente em zonas rurais, o Ministério da Educação poderá introduzir um serviço de educação de infância itinerante. Na generalidade, este serviço pré-escolar funciona em regime de tempo parcial e é organizado por um educador que se desloca diariamente a vários pólos ou directamente às famílias. Estes serviços pré-escolares oferecem às crianças que vivem em meios rurais, valiosas oportunidades de desenvolvimento educativo e social.

Actividades de tempos livres (ATL) /prolongamentos

64. O Ministério do Trabalho e Solidariedade é responsável pelo prolongamento do horário de funcionamento dos estabelecimentos

até os pais terminarem o seu dia de trabalho, prestando segurança e ocupação do tempo extra-escolar às crianças dos 3 a 5 anos de idade. Estas *Actividades de Tempos Livres*, que têm um carácter sócio-cultural, são frequentemente organizadas por associações voluntárias ligadas às IPSS. Os ATL's são também frequentados por crianças do 1º ciclo da educação básica.

Animação infantil e comunitária (CAIC)

65. As crianças de cinco anos de idade que vivem em zonas de elevada densidade populacional ou carenciados e não têm acesso a actividades culturais e educativas formais, podem tomar participar em actividades semelhantes, organizadas por pessoal qualificado, destacado pelo Ministério da Educação, em edifícios disponibilizados para o efeito, pela comunidade local. Esta situação é de carácter provisório, até se construir um estabelecimento de educação pré-escolar para inserir essas crianças.

Oferta para crianças dos 0 aos 3 anos

66. A promoção de serviços para crianças com idade inferior a três anos não está, em Portugal, tão desenvolvida como a que se destina às crianças com idades compreendidas entre os três e os seis anos de idade. Para além disso, os dados disponíveis não estão tão actualizados. Na verdade, alguns dos intervenientes no estudo sugeriram que a oferta de serviços para crianças com idades inferiores aos 3 anos, é praticamente inexistente. Formosinho (1996) sugere que este estado de coisas se deve a resíduos perceptuais da tradição social a qual, no passado, considerava a educação da infância como prerrogativa exclusiva e particular de cada família. Quanto mais pequena for a criança, mais forte é esta percepção. Em termos relativos, a expansão dos serviços de educação e cuidados para crianças dos 0 aos 3 anos tem sido lenta

desde a revolução de 74, apesar de estar a ser dada maior projecção política às questões sociais.

67. Porém, a crescente industrialização e conseqüente migração das zonas rurais, afastou muitos casais jovens das suas respectivas famílias que tradicionalmente lhes prestavam apoio. Bairrão, intitula o seu artigo sobre Portugal publicado no Estudo da Educação Pré-primária da IEA (Olmsted & Weikart, 1995), *Jardins de Infância e Avós*. No entanto, esta imagem está a começar a modificar-se. A migração para os centros urbanos estimulou a necessidade de serviços para a infância e de estabelecimentos de educação pré-escolar. Particularmente nas zonas urbanas, os serviços dedicados à infância não abriram em número suficiente para acompanhar as necessidades das famílias jovens. O número de famílias mono-parentais, apesar de estar a aumentar, ainda não atingiu as proporções endémicas dos países do norte da Europa. A esmagadora maioria das crianças portuguesas são criadas pelos seus dois progenitores biológicos, os quais partilham os seus rendimentos e as suas responsabilidades pela criação dos filhos, se bem que, neste último caso, de acordo com as tradicionais linhas estereotipadas, a responsabilidade recaia sobretudo nas mães.

68. Portugal introduziu medidas de protecção à maternidade, incluindo a manutenção de salário integral durante a licença de parto de três meses, período que está prestes a ser prorrogado para quatro meses. Em teoria, a licença é extensiva ao pai mas, na prática, é só usufruída pela mãe. Daí que, os serviços, quer informais quer organizados num centro, aceitem crianças a partir dos 3 meses e não logo após o nascimento. A maioria das crianças é colocada em contextos informais, exteriores aos centros organizados, os quais funcionam através de acordos com familiares, amigos, empregadas domésticas, "baby-sitters" e amas que trabalham sem licença. Porém, à medida que o número de mulheres empregadas aumenta, vai sendo mais difícil conseguir estes tipos informais de apoio.

69. Como notámos no parágrafo anterior, a oferta de serviços formalmente organizados é insuficiente, especialmente nas zonas urbanas. Por outro lado, a oferta informal é muito heterogénea, dedicando-se, na generalidade, a prestar guarda e cuidados às crianças e não lhes proporcionando quaisquer estímulos educativos. Os pais também a consideram nesta perspectiva, já que é substancial o papel das agências não governamentais e voluntárias na oferta daquele tipo de cuidados. O Ministério do Trabalho e Solidariedade tutela estes serviços, sendo responsável pela sua regulamentação. O Ministério da Educação não está envolvido nos serviços prestados à primeira infância, não existindo, portanto, qualquer enquadramento curricular ou educativo por ele orientado.

70. As modalidades de serviços prestados à primeira infância, dos 0 aos 3 anos de idade estão seguidamente indicadas, em conjunto com uma breve explicação:

- *Amas* são pessoas que, por conta própria e mediante retribuição, cuidam de uma ou mais crianças que não sejam suas parentes ou afins, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais;
- *Creches* prestam diariamente cuidados e experiências educativas a crianças a partir dos 3 meses durante as horas de trabalho dos pais. O horário de funcionamento é de 4 a 11 horas diárias, cinco dias por semana. O pessoal qualificado que trabalha nas creches é composto por educadores de infância, que recebem a formação que mais adiante se detalha. Os auxiliares de educação não precisam de habilitação formal para além da escolaridade obrigatória e, nalguns casos, frequentam um curso introdutório. Os rácios adulto/criança nas creches dependem da idade das crianças:
- dos 3 meses ao início da marcha: máximo de 8 crianças por um educador de infância e um auxiliar;

- do início da marcha até aos 2 anos: máximo 10 crianças por um educador de infância e um auxiliar;
- dos 2 aos 3 anos: máximo 15 crianças por um educador de infância e um auxiliar;
- *Creches familiares* são o conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, residentes na mesma zona geográfica, que nas suas casas recebem um pequeno número de crianças, normalmente menos de quatro. São enquadradas técnica e financeiramente pelos Centros Regionais de Segurança Social, por Instituições de Solidariedade tais como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e outras instituições de Solidariedade Social. As amas trabalham de 4 a 11 horas diárias e têm acesso a um supervisor de apoio;
- *Mini-creches* são organizações pequenas que proporcionam ambientes familiares;
- *Creches em jardins de infância*: nalguns estabelecimentos de educação pré-escolares para crianças dos três aos seis anos, funcionam creches que prestam cuidados a crianças dos três meses aos três anos.

Pessoal afecto à Educação e Cuidados para a Infância

71. Todos os *jardins de infância* empregam docentes de educação pré-escolar devidamente qualificados, os chamados *educadores de infância*, os quais também podem trabalhar, em creches, em ATLs ou noutras iniciativas sócio-educativas. Os educadores de infância recebem o mesmo nível de formação, grau de qualificação e gozam do mesmo estatuto profissional dos professores de outros graus de ensino. Todos os professores portugueses, incluindo os de educação pré-escolar, recebem formação superior nas universidades ou nas *Escolas Superiores de Educação*. A partir de 1998/99, a Licenciatura (quatro anos de ensino

superior), passou a ser exigida aos docentes de educação pré-escolar. É um fenómeno recente, já que os cursos para docentes de educação pré-escolar começaram só a ser ministrados no princípio dos anos 70, e os cursos universitários nos finais da mesma década. Actualmente, os docentes de educação pré-escolar que tenham completado o curso superior de quatro anos, têm o mesmo salário inicial dos outros professores que completaram o mesmo nível de formação.

72. Algumas instituições oferecem cursos com excelentes e cuidadosas abordagens aos currículos e métodos de ensino para a infância. Presentemente, só 6 das universidades públicas têm cursos especializados em educação pré-escolar, mas a nível nacional existem 27 instituições (16 públicas e 11 privadas) que oferecem cursos para o primeiro ciclo e pré-escolar. Nota-se a falta de formação específica para os que trabalham com as crianças dos 0 aos 3 anos de idade, embora os educadores de infância, após a licenciatura, também se ocupem delas nas creches onde trabalham. As instituições que oferecem cursos especializados para a primeira infância, são responsáveis pela sua preparação. Os conteúdos variam consideravelmente, porém os currículos destes cursos incluem sempre disciplinas relacionadas com o desenvolvimento da criança.

73. Todas as modalidades de estabelecimentos de educação pré-escolar, até mesmo os que estão vocacionados para prestarem só cuidados, incluem nos seus quadros um director pedagógico, cargo sempre desempenhado por um docente qualificado. Faz parte das funções do director pedagógico coordenar o trabalho dos colegas e assegurar-lhes apoio profissional. Esta exigência legal é de certo modo invalidada pelo facto de, na maioria dos estabelecimentos pré-escolares do sector público, dada a sua dimensão, terem só um ou dois educadores, o que torna a implementação da lei bastante irregular pois só estabelecimentos com uma certa dimensão podem ter um director disponível.

74. O estatuto da carreira profissional dos educadores que trabalham na rede pública da educação pré-escolar, está dividido em três níveis. A

nomeação dos educadores é feita a nível nacional ou regional. O nível da carreira profissional com condições de trabalho menos favoráveis, onde se incluem cerca de 15 000 educadores, é o nível de *educador(a) contratado(a)*. Trata-se, na generalidade dos casos, de educadores mais jovens e sem experiência, nomeados com um contrato a curto prazo, para um lugar temporário. O nível seguinte é o de *educador(a) do quadro distrital de vinculação*, que abrange 3298 educadores. Estes educadores têm contratos de duração mais longa do que os educadores contratados mas são nomeados em função das necessidades de um determinado distrito, podendo, por isso, ser colocados em escolas diferentes, todos os anos. O nível mais atractivo é o de *"educador(a) efectivo(a)"*, isto é *Educador(a) do Quadro Único*. Neste Quadro existem cerca de 4500 educadores, os quais têm contratos estáveis e permanentes, estando afectos a um estabelecimento.

75. As vantagens para a administração central e regional de poderem fazer deslocar a maioria dos educadores sempre que queiram, são óbvias, mas os investigadores que colaboraram neste estudo levantaram graves objecções a tal sistema. Os próprios educadores, de forma a subirem de escalão, têm de concorrer a novos lugares. O sistema pode ser considerado discriminatório, particularmente para os educadores que tenham filhos pequenos. Os sindicatos dos professores têm preferido manter as nomeações dos professores centralizadas no Estado, para continuarem a ter só um parceiro nas negociações; por seu lado, o governo tem tentado a descentralização deste processo.

76. Alguns professores do sector público acumulam emprego em regime parcial noutras instituições para complementarem o seu dia de trabalho. Os salários no sector público são ligeiramente mais altos do que no sector privado, embora, como foi sugerido à equipa de estudo por alguns intervenientes, o estatuto dos professores do sector privado seja mais elevado. Os professores que trabalham no sector das IPSS tendem a ter salários inferiores, horários de trabalho menos favoráveis e menos oportunidades de formação contínua do que os professores que trabalham nos outros sectores. Anteriormente, nos estabelecimentos

das IPSS, predominavam educadores sem qualificação própria. Porém, para se qualificarem ao apoio financeiro do Estado, as IPSS têm de respeitar a nova legislação (Lei Quadro 5/97), a qual exige que em cada sala de actividades trabalhe um docente de educação pré-escolar qualificado. A maioria das IPSS está a respeitar esta exigência legal.

77. Os docentes de educação pré-escolar e do 1º ciclo podem reformar-se mais cedo do que os professores de outros ciclos, por se considerar que a sua actividade profissional envolve mais esforço e exigência. É, portanto, possível a um professor que seja nomeado imediatamente após a formação inicial e que continue a trabalhar a tempo inteiro, poder reformar-se aos 52 anos de idade, desde que tenha 32 anos de serviço. Existem níveis invulgarmente altos de reforma antecipada e de mudança de posto profissional de docentes. No sector privado tal situação não se verifica, devido à falta de estatuto na carreira e de oportunidades de mobilidade de emprego. No sector público há nomeações para Director Pedagógico, mas não envolvem nem aumento salarial nem redução de horas lectivas (a menos que se trate de um estabelecimento com quatro ou mais salas).

Investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância

78. Apesar da investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância ainda ser escassa, vários investigadores portugueses gozam de reputação internacional. Continuam os esforços pioneiros de investigação iniciados na década de 1980 por Bairrão e a sua equipa na Universidade do Porto, principalmente na área-chave da política de intervenção na infância. Na Escola Superior de Educação de Lisboa existe uma unidade financiada pelo Estado (CIED) que se dedica, principalmente, à investigação de problemas relacionados com os currículos, o desenvolvimento infantil e a qualidade. O **Departamento da Educação Básica** traduziu e adaptou os materiais do **Effective Early Learning (EEL)** preparados pelo *Centre for Research in Early Childhood* da *University College Worcester* - UK), estando presentemente, a desenvolver uma formação de formadores em todo o

país, para se adaptar e disseminar um modelo de avaliação e melhoria da qualidade entre todos os profissionais que trabalham nas três redes de jardins de infância. A Universidade do Minho, através do seu Instituto de Estudos da Criança (IEC) tem vários projectos, tais como: o **Projecto Infância, Associação Criança, PIIP (Projecto de Intervenção Infantil em Portugal), CEDIC (Centro de Documentação e Informação sobre a Criança)**, etc. Recentemente, foi criada uma instituição transversal, GEDEI (Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância), que está a preparar o primeiro número de uma revista de investigação em educação de infância - *Infância e Educação - Investigação e Práticas*, a qual publicará trabalhos de investigação sobre educação de infância dos 0 aos 10 anos (o primeiro número sai em Janeiro de 2000). Estes e outros projectos, serão responsáveis pela criação de uma massa crítica de investigadores portugueses em educação de infância. A Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Aga Khan têm sido fundamentais no financiamento da investigação nesta área.