

Ministério da Educação
Departamento da Educação Básica

A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal

Estudo Temático da OCDE

OCDE

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
Direcção para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais.

Equipa de Estudo

Anthony Bertram (UK - Relator)

Director do Centro de Pesquisas para a Infância
Colégio Universitário de Worcester

Kari Jacobsen (NW)

Conselheira na Secção para a Educação e Cuidados na Infância
Ministério Norueguês para os Assuntos da Família e da Criança

Jo Hermanns (NL)

Professor de Estudos Educacionais, Universidade de Amesterdão
Director da Fundação para o Apoio da Família em Maastricht
Conselheiro Superior do CO ACT

Michelle Neuman (USA - OCDE)

Coordenadora do Exame Temático sobre Educação Pré-Escolar
e Cuidados para a Infância
Administradora, Divisão de Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Patrick Werquin (FR - OCDE)

Administrador Principal, Divisão de Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Índice

| | |
|--|-----|
| Capítulo I | |
| Introdução | 155 |
| Finalidade do estudo temático | 155 |
| A participação de Portugal no estudo | 156 |
| Estrutura do relatório | 158 |
| Agradecimentos | 158 |
| Terminologia..... | 160 |
| Capítulo II | |
| A Influência do Contexto na Evolução da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal | 163 |
| Factores demográficos | 164 |
| Factores económicos | 166 |
| Factores de emprego | 167 |
| Factores sociais..... | 169 |
| Igualdade de oportunidades para as mulheres..... | 171 |
| Governo e descentralização | 172 |
| Políticas para a família | 174 |
| Políticas de saúde | 177 |
| Capítulo III | |
| Perspectiva Geral da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal | 179 |
| Evolução histórica | 179 |
| Responsabilidades pela Educação e Cuidados para a Infância e descentralização | 181 |
| Desenvolvimento recente (1995-1999) | 183 |
| Oferta actual da Educação e Cuidados para a Infância | 186 |
| Crianças dos 3 aos 6 anos de idade | 187 |
| Jardim de infância..... | 188 |
| Modelos Curriculares no Jardim de Infância | 189 |
| Educação de infância itinerante | 191 |
| Actividades de tempos livres (ATL) | 191 |
| Animação infantil e comunitária (CAIC) | 192 |
| Oferta para crianças dos 0 aos 3 anos | 192 |
| Pessoal afecto à Educação e Cuidados para a Infância..... | 195 |
| Investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância | 198 |

Capítulo IV

| | |
|--|-----|
| Questões Suscitadas pela Visita | 201 |
| Representações sociais sobre a infância e a família | 204 |
| Envolvimento da família | 206 |
| Qualidade e acesso | 207 |
| Expansão da educação e cuidados de qualidade para crianças dos 0 aos 3 anos | 210 |
| Crianças com problemas de saúde e necessidades educativas especiais..... | 212 |
| Implementação de políticas nacionais | 214 |
| Coerência e coordenação dos serviços | 216 |
| Inspecção e responsabilização | 218 |
| Orientações Curriculares | 220 |
| Estatuto e condições de trabalho do pessoal | 222 |
| Dados e estatísticas..... | 224 |
| Questões de ordem económica e de igualdade entre os sexos | 226 |

Capítulo V

| | |
|---------------------------|-----|
| Conclusões | 229 |
| Bibliografia | 235 |

Anexos

| | |
|---|-----|
| I — A Equipa de Estudo da OCDE | 237 |
| II — Informações sobre o Relatório Preparatório elaborado por Portugal .. | 239 |
| III — Programa da Visita do Grupo da OCDE | 243 |

Capítulo I**Introdução****Finalidade do estudo temático**

1. O Relatório do Estudo Temático sobre Portugal foi preparado no âmbito do **Estudo Temático da Educação Pré-Escolar e Cuidados para a Infância**, um projecto lançado pela Comissão de Educação da OCDE, em Março de 1998. A realização do projecto emergiu na reunião ministerial de 1996, sobre **Tornar a Aprendizagem ao Longo da Vida uma Realidade para Todos**. No seu comunicado, os Ministros da Educação atribuíram grande prioridade à melhoria de acesso das crianças à educação de qualidade, em parceria com as famílias, com o objectivo de se reforçarem os alicerces da aprendizagem ao longo da vida (OCDE, 1996). A finalidade do Exame Temático é de permitir a comparação das informações recolhidas em cada país, no sentido de se melhorarem as políticas de todos os países membros da OCDE, no âmbito dos serviços de cuidados e educação para a infância.¹

2. Portugal é um dos 12 países que participam no estudo a efectuar entre 1998 e 2000. Os outros participantes são a Austrália, a Bélgica, a Dinamarca, os Estados Unidos da América, a Finlândia, a Itália, a Holanda, a Noruega, o Reino Unido, a República Checa e a Suécia. Neste conjunto de países está representada uma gama diversificada de contextos sociais, económicos e políticos, assim como de políticas de educação e cuidados para a infância.

3. O âmbito do estudo abrange crianças desde o nascimento até à idade de escolaridade obrigatória, incluindo o período de transição para o primeiro ciclo. Para examinar exaustivamente as experiências das crianças durante os primeiros anos de vida, os estudos

¹ Para uma descrição detalhada dos objectivos, quadro analítico e metodologia, consultar OCDE (1998).

adoptaram uma abordagem aberta e holística na recolha de dados sobre as políticas de cuidados e educação prestados a este grupo etário. Nesse sentido, considerou-se o papel das famílias, das comunidades e de outras influências do meio ambiente, nas aprendizagens iniciais e no desenvolvimento das crianças. O estudo procura especificamente investigar questões relacionadas com *qualidade, acesso e igualdade* no âmbito do desenvolvimento de políticas nas seguintes áreas: regulamentações, pessoal, conteúdos programáticos e sua implementação, envolvimento da família e apoio familiar, subsídios e financiamento.

4. Como parte integrante da preparação do estudo, cada participante convida uma equipa de estudo a fazer uma visita intensiva ao país. Após a visita, a OCDE prepara um Relatório Nacional, que integra as informações prestadas pelo próprio país, as informações recolhidas de publicações e as apreciações da equipa responsável pelo estudo. Este relatório sobre Portugal, será, portanto, uma das componentes do Relatório Comparativo da OCDE, o qual descreverá e analisará as políticas de Educação e Cuidados para a Infância dos 12 países participantes.

A participação de Portugal no estudo

5. No âmbito do estudo comparativo, Portugal foi o quarto país a ser visitado. Antes da visita, o Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação, desenvolveu um Relatório Preparatório sobre as políticas da Educação e Cuidados para a Infância, em Portugal (Portugal Background Report, Abril 1999). Orientado de acordo com a estrutura comum acordada entre todos os países participantes, o Relatório Preparatório apresenta, de forma concisa, o contexto do país, as principais questões e preocupações, salienta as políticas de Educação e Cuidados para a Infância e a oferta existente. Descreve ainda as abordagens inovadoras e apresenta os dados de avaliação disponíveis. Os Relatórios Preparatórios constituem uma componente importante do estudo comparativo, já que apresentam uma perspectiva do "estado

da arte" e uma análise das políticas e oferta de Educação e Cuidados para a Infância, em cada um dos países participantes.

6. Após a análise do Relatório Preparatório e de outros documentos, uma equipa de estudo composta por membros do Secretariado da OCDE e peritos experientes em áreas de análise e de políticas educacionais visitou Portugal, de 26 de Abril a 5 de Maio de 1999 (Anexo D). Esta visita de 10 dias foi coordenada pelo Departamento da Educação Básica (no texto referido por DEB), do Ministério da Educação. Durante a visita, os membros da equipa tiveram reuniões com muitos dos principais intervenientes na formulação e implementação das políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância, tendo também tido oportunidade de observar alguns exemplos de estabelecimentos para a infância (0-6 anos). As reuniões versaram sobre seis questões principais, nomeadamente:

- o contexto em que se desenvolve a Educação e Cuidados para a Infância, as principais preocupações e as medidas a tomar para lhes fazer face;
- o papel dos serviços centrais, dos serviços locais, das Organizações Não Governamentais e de outros parceiros sociais, assim como os recursos institucionais dedicados ao planeamento e implementação, em cada fase do processo;
- as opções políticas viáveis e adequadas ao contexto português;
- o impacto, a coerência e a eficácia das diversas abordagens;
- políticas e práticas inovadoras e potencialidades de poderem ser repetidas;
- dados e instrumentos existentes ou que deveriam ser implementados, para fundamentar as políticas de Educação e Cuidados para a Infância, a investigação e a avaliação.

Estrutura do relatório

7. O Relatório Nacional apresenta as análises da equipa de estudo sobre questões-chave relacionadas com a política de Educação e Cuidados para a Infância em Portugal, baseadas nas informações contidas no Relatório Preparatório, em discussões formais e informais, em publicações e nas apreciações feitas pelos membros da equipa de estudo. Após a Introdução, o *Capítulo 2* apresenta uma perspectiva geral sobre o contexto em que assenta o desenvolvimento de políticas para a infância, através da descrição de algumas características de natureza demográfica, económica, de emprego, de âmbito social e de aspectos ligados a orientações políticas do governo, em Portugal. Conjuntamente, em virtude da sua relevância para o bem estar das crianças e das famílias, são analisados os principais elementos das políticas relacionadas com a família, a saúde e a igualdade de oportunidades para as mulheres. O *Capítulo 3* apresenta uma perspectiva geral dos principais tipos de Educação e Cuidados para a Infância desenvolvidos em Portugal, assim como as características principais dos currículos, do pessoal envolvido, da investigação realizada e da distribuição de responsabilidades, no âmbito da Educação e Cuidados para a Infância. O *Capítulo 4* apresenta as questões principais relacionadas com as políticas e as práticas de Educação e Cuidados para a Infância identificadas pelos membros da equipa de estudo, durante a sua visita ao país. Por último, no *Capítulo 5*, apresentamos algumas conclusões que os responsáveis em Portugal poderão levar em consideração, na discussão sobre políticas e oferta educativa para a infância.

Agradecimentos

8. Este estudo temático da OCDE apresenta os pontos de vista da equipa de estudo da OCDE, após a sua visita intensiva de dez dias a Portugal. A visita foi preparada pelos membros da equipa, com o apoio de um relatório preparatório, abrangente e meticolosamente

elaborado pelo DEB. Foi tarefa algo difícil para os cinco membros da equipa, nenhum deles com conhecimentos de português, tentar fazer comentários sobre as políticas de educação e cuidados para a infância que o país está a implementar. Queremos, ao dar início a este estudo temático afirmar que desejamos evitar ser banais, críticos ou paternalistas, confiando em que, se alguém, erradamente, sentir que o estamos a ser, compreenda que essa não é a nossa intenção. A apresentação dos nossos comentários provém de um diálogo profissional. Os juízos que fazemos são baseados nas informações recolhidas nas reuniões que realizámos e no que observámos. Porém, estamos conscientes de que somos observadores exteriores ao processo e que as nossas impressões são influenciadas pelas nossas próprias perspectivas.

9. A equipa da OCDE gostaria de realçar a abertura, a todos os níveis do sistema, das pessoas com quem se encontrou e a sua disponibilidade para debater, criticamente, todas as questões. Apreciamos, muito especialmente, a calorosa recepção que nos fizeram, a maneira profissional como a visita foi organizada pelos nossos anfitriões, o acesso fácil que desfrutámos a todos os níveis do sistema, para além da riqueza e variedade do programa. Entrevistámos 59 pessoas representativas de todos os níveis do sistema (a lista completa do itinerário da equipa da OCDE encontra-se no Anexo 3). Este número demonstra, amplamente, a quantidade de oportunidades de contacto que nos foi oferecida. Por outro lado, o leque destes contactos foi altamente diversificado, bastando referir que dele constou uma entrevista a uma ama, apoiada por uma IPSS, que cuida de quatro crianças com menos de três anos de idade, no seu próprio apartamento num prédio de Lisboa, mas também ao próprio Ministro da Educação, no seu gabinete de trabalho. Aos membros da equipa foi facultado o acesso às raízes, ao tronco e aos membros de todo o sistema de educação pré-escolar em funcionamento. Obtivemos informações de variadas fontes, desde estabelecimentos educativos até aos sectores do sistema que funcionam a nível local, regional e nacional. Recolhemos as opiniões por parte de entidades interessadas,

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

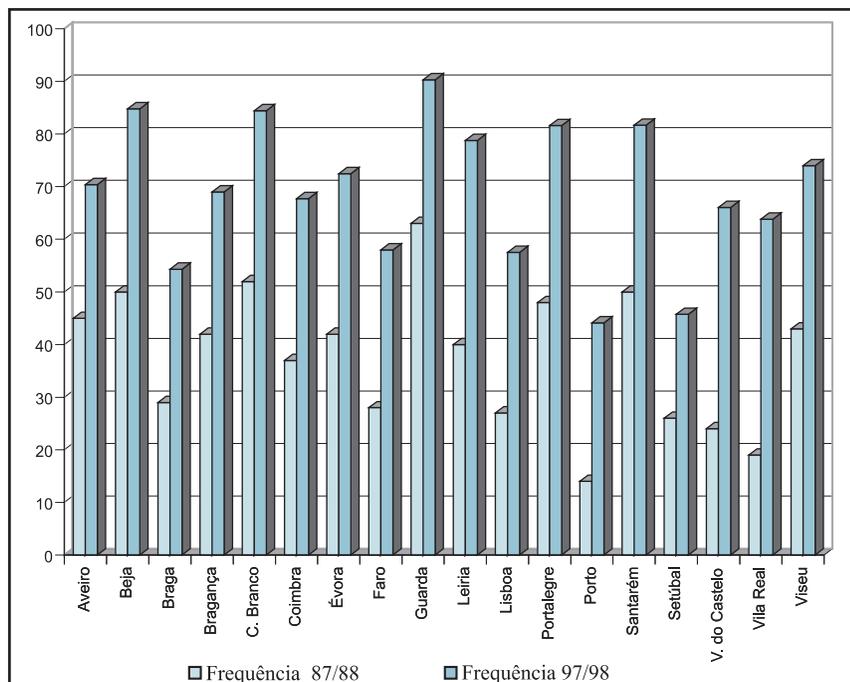
preencher o número total de vagas, enquanto que noutras, a procura excede consideravelmente a oferta. Os principais critérios utilizados pelo governo para decidir onde deve incidir a expansão do número de jardins de infância são: o emprego feminino, as necessidades sociais e a população dos 3 aos 6 anos 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.

Capítulo IV

Questões Suscitadas pela Visita

79. Nos últimos quatro anos, Portugal deu largos passos no sentido de dar resposta às necessidades das crianças e famílias, existindo consciência de que o enorme progresso alcançado até agora deve continuar em expansão. Como um representante ministerial afirmou: "Isto é um começo!". Ao nível político, muitos sentem que, em Portugal, o impulso de mudança deve continuar a desenvolver-se progressivamente, através do reforço de parcerias e da manutenção das actividades de todos os promotores, evitando antagonismo entre os sectores. Esta realidade política significa que é difícil implementar processos rigorosos para sistematizar a monitorização e avaliação da qualidade. Foram aprovadas leis que visam o progresso. Porém, para serem implementadas com completa eficácia e sucesso, necessitam de um período de negociações, altamente complexas, envolvendo todos os promotores. Todos concordam que é necessário tempo para se alcançarem as elevadas aspirações e importantes objectivos traçados no campo da educação da infância.

80. Em simultâneo, existe verdadeiro apoio por parte das bases para melhorar o sector. Existe um despertar da consciência popular sobre os direitos sociais e o poder político de que o povo agora usufrui. Na opinião de um dos nossos interlocutores, o país atravessa um momento historicamente propício a mudanças na área da infância, já que as pessoas, especialmente, as mulheres, estão a tomar consciência política dos seus direitos. Esta crescente consciencialização política coincide com a insistência de que mais deve ser feito para dar resposta às necessidades das crianças mais pequenas e dos pais, à medida que os padrões familiares se alteram e o papel tradicional das mulheres se alarga, face à crescente exigência de trabalharem fora de casa. Apesar de, em Portugal, existir uma forte tradição de trabalho feminino, o patronato tem demonstrado não estar interessado em introduzir políticas de apoio

às famílias dos trabalhadores. Durante muitos anos a Educação e Cuidados para a Infância foi considerada uma questão do foro exclusivo das mulheres. Hoje, está a tornar-se uma questão de interesse público. A oferta de serviços à infância tornou-se um item central da agenda política a nível nacional e regional, embora, para a maioria das pessoas, a questão continue a centrar-se, não na *educação*, mas nos *cuidados* e nos aspectos práticos relacionados com a oferta de serviços, em vez de se centrar na garantia de igualdade de oportunidades das mulheres e na necessidade de se estimular a aprendizagem das crianças.

81. Para o governo o argumento não se prende só com o facto de ser uma medida popular, mas também com questões relacionadas com a qualidade da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos, a longo prazo. Uma Educação e Cuidados para a Infância de elevada qualidade é considerada um alicerce vital da aprendizagem ao longo da vida. Um porta-voz do governo afirmou que, na sua perspectiva, o Primeiro Ministro dá prioridade à educação e dentro da educação, ao período da infância: "Não tencionamos chegar simplesmente a um bom termo de comparação com os outros países europeus mas, situarmos entre os melhores." A clarividência do actual governo em investir fortemente na educação, especialmente na educação da infância, demonstra convicção sobre a importância desta fase de desenvolvimento no sucesso posterior do indivíduo e da sociedade. Em comparação com a maioria dos outros países da União Europeia, muitos deles usufruindo de circunstâncias económicas mais favoráveis, os objectivos que Portugal traçou, e os compromissos financeiros que está a assumir em nome das crianças mais pequenas, são notáveis. Um exemplo desta determinação encontra-se nos rácios criança/adulto praticados nos jardins de infância, inferiores aos de muitos outros países europeus, onde não é invulgar encontrar salas com mais de 30 crianças de quatro anos de idade, sob a responsabilidade de um único educador.

82. É necessário tacto e firmeza, para serem continuados os enormes avanços que o Estado, as autarquias e as organizações não governamentais conseguiram realizar na promoção de serviços

destinados às crianças, em Portugal. Em várias ocasiões, a equipa de estudo foi informada de que a próxima fase da introdução de reformas irá considerar questões relacionadas com o equilíbrio que deve existir entre o Estado e outros agentes, a relação entre a família e o Estado e o modo de encorajar as autarquias a assumir maiores responsabilidades. A equipa de estudo reconhece que já foram feitos progressos substanciais. Celebraram-se acordos entre Ministérios e registou-se uma expansão considerável dos serviços, especialmente, através de iniciativas de descentralização. Registaram-se alguns êxitos com os acordos alcançados com os promotores do sector privado no que se refere às condições de emprego. Leis estruturais, como o Decreto-Lei 115A/98, que aprovaram as bases para a administração e gestão, serão gradualmente implementadas até ao final do ano escolar de 1999/2000.

83. É importante esclarecer que as questões seguidamente identificadas foram todas, em variadas alturas, referidas pelos nossos colegas portugueses durante a nossa visita e que, por conseguinte, reflectem o que já é conhecido. O nosso papel, tal como o concebemos, é de lhes dar relevo. Algumas questões estão relacionadas com perspectivas profundamente culturais que não vão mudar de um dia para o outro, mas que poderão, com o tempo, evoluir progressivamente. É contra este pano de fundo que os membros da equipa de estudo, imbuídos de um espírito de apoio e de diálogo profissional, oferecem as percepções que colheram, enquanto pessoas necessariamente alheias ao sistema, sobre as questões centrais que precisam de ser enfrentadas neste momento, estando totalmente conscientes do cuidado que devem exercer no modo como as definem. A nossa intenção é de colocar um espelho em frente dos nossos colegas portugueses, um espelho onde colocamos as nossas reflexões sobre o que vimos e ouvimos e que nos levam a perguntar-lhes: "É esta uma reflexão verdadeira sobre a vossa posição? Será que a nossa perspectiva vos é útil?" Foi neste espírito que identificámos um número de questões que, segundo o nosso ponto de vista, precisam de continuar a ser consideradas por

Portugal. Embora estas questões sejam multifacetadas e se interliguem, tentámos delinea-las, separadamente, para facilitar a organização das análises que fizemos.

Representações sociais sobre a infância e a família

84. As crianças gozam de um lugar especial na sociedade portuguesa, como pudemos testemunhar durante as visitas que fizemos aos estabelecimentos, sendo claramente visível o calor e a tolerância que marcam as interações afectivas entre o pessoal e as crianças. Como é referido no Relatório Preparatório, parece existir uma visão "romântica e idílica" da infância e um menor reconhecimento de que as crianças são actores sociais de pleno direito (Relatório Preparatório, p.13). Esta visão idealista das crianças como seres frágeis e vulneráveis, pode, por vezes, resultar num desequilíbrio entre o que os adultos julgam ser as necessidades das crianças e as necessidades que elas, de facto, têm. Apesar desta visão sobre a infância poder ajudar a que as suas necessidades no campo da saúde e da segurança sejam satisfeitas, podendo igualmente tornar os adultos demasiado protectores e limitadores das oportunidades que as crianças precisam de ter, no sentido de explorarem e serem estimuladas pelo seu meio.

85. A troca de pontos de vista que tivemos com responsáveis da saúde e da justiça indicam que, ao nível político e na sociedade em geral, existe um forte compromisso para com os direitos das crianças. Quer a nível dos órgãos do poder central quer a nível autárquico, existe pleno conhecimento dos direitos das crianças e do que deve ser feito em casos de abuso ou maus tratos. Os Ministérios que se encontram representados na Comissão Nacional dos Direitos das Crianças, gastaram 11.5 milhões de escudos numa campanha de informação destinada a consciencializar o público sobre a vulnerabilidade das crianças perante a violência familiar e institucional e já autorizaram a produção de um vídeo, de quarenta segundos, sobre este tema. Para além destas medidas, o sistema de informação, acompanhamento e

resolução de casos de abuso infantil, tal como nos foi explicado, está montado segundo as normas europeias. Contudo, os dados comparativos sobre exploração infantil e as preocupações expressas pelas autoridades da Saúde e da Justiça, apontam para a possibilidade de não existir correspondência entre a posição expressa de salvaguarda dos direitos das crianças e a existência de mecanismos de apoio. É necessário adoptar estratégias que ultrapassem as barreiras existentes na implementação desses mecanismos, para assegurar a protecção plena dos direitos das crianças.

86. No que respeita à promoção de cuidados e iniciativas educativas para a infância, as relações entre o Estado e a família parecem ser influenciadas pela mesma percepção idealista sobre a infância. A equipa de estudo ouviu dizer, em ocasiões várias, por parte de representantes dos diferentes níveis do sistema, que a importância da família, por vezes, suplanta as estratégias de intervenção que o Estado quer implementar na área da infância. Foi-nos sugerido que, por tradição, o Estado tem relutância em tornar-se excessivamente dominante em questões que, segundo alguns, pertencem exclusivamente ao foro da família. Deste modo, a promoção de cuidados e iniciativas educativas destinadas à infância é considerada, em primeiro lugar, uma questão que diz respeito às mulheres e em segundo lugar, uma questão económica para os que estão interessados em abrir os estabelecimentos. No entanto, não é considerada uma questão social e muito menos, um direito das crianças de promoverem o seu próprio desenvolvimento. Alguns dos nossos interlocutores sugeriram que nalguns casos, o Estado parece ter relutância em intervir em apoio de pais com crianças pequenas, porque em assuntos relacionados com a educação dos filhos, a família é considerada detentora de poderes absolutos. Lê-se no Dossier Eurydice, sobre Portugal (1998): "Sob o ponto de vista formativo, a educação pré-escolar é considerada complementar e/ou suplementar da educação que as crianças recebem em casa. A sua frequência não é obrigatória por ser reconhecido o papel educador da família com crianças deste grupo (três aos seis anos de idade)", (p.11).

87. A relutância do Estado em intervir no domínio da família parece ser particularmente forte, quando se trata de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos de idade, as quais, segundo a opinião de muitos dos nossos interlocutores, devem ser criadas pelas mães ou por outros membros da família. Como assinalámos anteriormente, o Estado não assume qualquer papel educativo ou tutelar em relação a este grupo de crianças. Contudo, os resultados de investigações recentes confirmam a importância primordial desta primeira fase da infância, na formação de atitudes e comportamentos conscientes que se revelam através de várias competências, tais como a auto-organização, a persistência, a curiosidade em explorar o meio que a rodeia para o compreender e encontrar o seu próprio espaço (Shore, 1997). Estas atitudes e disposições têm implicações no desenvolvimento individual e na capacidade de aprendizagem dos indivíduos, durante toda a sua vida. Os pais necessitam de apoio para saberem estimular as capacidades e atitudes dos filhos para com a aprendizagem, quer eles fiquem em casa quer frequentem um estabelecimento formal. A equipa de estudo sentiu que esta relutância em equacionar o envolvimento do Estado na promoção de serviços de apoio ao grupo etário dos 0 aos 3 anos poderia ter, por vezes, consequências negativas para as famílias e para as crianças. Esta situação poder-se-á agravar, à medida que aumenta o nível de industrialização e a participação activa das mulheres no mercado de trabalho. Uma das consequências mais graves que já se está a tornar visível, relaciona-se com a identificação relativamente tardia de muitas crianças com necessidades especiais, ou que vivem em situações de risco.

Envolvimento da família

88. A *Lei Quadro* realça a importância da participação activa dos pais nos estabelecimentos de educação pré-escolar. Parecem existir oportunidades para a participação dos pais nos processos de decisão dos estabelecimentos de educação pré-escolares. Nos estabelecimentos visitados pela equipa de estudo, esta participação ocorria em maior ou menor grau, prestando os pais, em alguns casos, serviços práticos de apoio, noutros casos envolvendo-

se no próprio processo de aprendizagem ou mesmo, a nível institucional, na tomada de decisões. Um exemplo particularmente marcante foi encontrado num estabelecimento escolar integrado (pré-escolar até à educação secundária), localizado numa cidade costeira, o qual tem ligações com os estabelecimentos escolares do primeiro ciclo e de educação pré-escolar, de dimensão mais pequena, situados nas proximidades. Os pais dos alunos dão grande valor às oportunidades que são dadas aos filhos, tanto no campo dos cuidados prestados como no campo educativo e a equipa de estudo pode constatar a existência de boas relações de trabalho e a atitude positiva que a escola adopta para encorajar os pais a participarem na tomada de decisão. Apesar da legislação dar grande importância à participação da família, o grau de envolvimento dos pais era menor nos outros estabelecimentos visitados. Os professores e os outros membros do pessoal devem ser encorajados - e receber formação adequada - no sentido de assumir um papel activo em relação à participação dos pais, para que as famílias sejam consideradas parceiras da escola no processo de desenvolvimento das crianças. Este ponto torna-se particularmente importante para os estabelecimentos frequentados pelas crianças mais pequenas. Dada a tensão que existe nalguns sectores da sociedade portuguesa, em relação às responsabilidades respectivas do Estado e da família pelos cuidados e iniciativas educativas a ter com as crianças mais pequenas, é possível que a promoção do envolvimento dos pais e da sua participação activa nos estabelecimentos apoiados por fundos públicos, contribua para resolver o problema. É uma boa medida as associações de pais serem parceiras privilegiadas na formulação das políticas nacionais de educação, tratando-se de uma iniciativa que provavelmente terá, no futuro, um impacto positivo no envolvimento das famílias nos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Qualidade e acesso

89. Paralelamente ao que se passa noutros países, tem sido debatido em Portugal o significado de "qualidade", no contexto dos cuidados e iniciativas educativas para a infância. Como os juízos de valor são feitos,

na generalidade, a partir das opiniões de um grupo restrito de assessores (nos quais não se incluem necessariamente as crianças ou os pais), alguns investigadores europeus começaram a pôr em dúvida a validade do termo "qualidade" ter qualquer valor universal, num mundo pós-moderno, preocupado com a legitimidade. Outros, adoptando uma posição mais pragmática, tentaram identificar parâmetros de qualidade que devem ser acordados por todos os parceiros e partes interessadas.

90. Bertram e Pascal (1997) conceptualizam "qualidade" em três domínios: qualidade contextual, qualidade processual e qualidade de resultados. A qualidade contextual centra-se em questões tais como: a finalidade e os objectivos do estabelecimento; o envolvimento dos pais, o currículo desenvolvido, o ambiente físico, a gama de modelos de interacção entre os adultos (passiva ou activa, vocacionada para o bem estar e a estimulação das crianças), os aspectos relacionados com a gestão, monitorização e avaliação, o grau de consciencialização para com a igualdade de oportunidades, a natureza das observações feitas, do planeamento e dos registos que são mantidos, as qualificações do pessoal e os rácios, juntamente com as oportunidades de formação dada ao pessoal e o grau de resposta dada às necessidades das famílias. A qualidade processual centra-se na natureza das interacções: como os adultos, quer docentes quer pais se "envolvem" com as crianças e entre si (se as interacções são baseadas na reciprocidade, na transferência de poder, na autonomia, na estimulação adequada e na sensibilidade) e o grau de envolvimento das crianças nas actividades que lhes são apresentadas. A qualidade de resultados inclui parâmetros tais como o respeito próprio e pelos outros, as atitudes para com o acto de "aprender", o bem estar físico e emocional e o desenvolvimento cognitivo e estético.

91. Os domínios de qualidade relativos aos estabelecimentos precisam de ser formalizados ao nível mais alargado, através de noções institucionalizadas sobre qualidade. O Relatório Preparatório indica que a perspectiva portuguesa sobre a melhoria de qualidade abrange o equilíbrio entre dois aspectos, nomeadamente, os que se centram na

natureza educativa e no apoio social prestado pelos estabelecimentos (significando, por exemplo, a extensão do horário e a inclusão de refeições na rede pública) e por outro lado, dar ênfase adequada aos aspectos educativos, especialmente na rede de estabelecimentos privados solidários. Por tudo o que ouvimos e vimos, ficámos com a impressão de que a rede de estabelecimentos da solidariedade está melhor adaptada para apoiar as necessidades das famílias do que para desenvolver os aspectos educativos e de que na rede pública tende a acontecer o inverso.

92. Uma questão-chave, por conseguinte, centra-se na diversidade e falta de homogeneidade, tanto no acesso a estabelecimentos de alta qualidade, como no acesso à gama de serviços dispensados pelos vários tipos de estabelecimentos existentes. A diversidade, em si própria, pode ser considerada uma vantagem, já que as necessidades das famílias são diversas e elas deverão poder escolher o estabelecimento que lhes é mais conveniente. Mas a questão não se coloca ao nível da variedade dos cuidados e iniciativas educativas que existem, mas sim ao nível da diversidade da qualidade dos serviços que são oferecidos às famílias e ao nível da diversidade de acesso. Embora muitas organizações estejam a trabalhar no sentido de resolver este último problema, o acesso aos estabelecimentos existentes, particularmente aos de alta qualidade, continua a depender mais do local onde moram e do estatuto sócio-económico das famílias, do que propriamente das suas necessidades. Presentemente, o direito social à educação pré-escolar de qualidade não tem força legal. Num país onde a educação pré-escolar é considerada parte integrante da política nacional de combate à exclusão social, a questão precisa de ser urgentemente resolvida.

93. Muitas das questões relacionadas com as disparidades existentes na qualidade e no tipo de resposta existentes, estão ligadas à existência de uma considerável multiplicidade de promotores e à complexa divisão de funções entre eles. O sistema tem de conciliar a diversidade de interesses existentes: os do sector público e os do sector privado, os da organização centralizada ou descentralizada, os

de controlo secular ou de controlo religioso, os de iniciativa estatal e os de iniciativa não governamental, os dos sindicatos e os do Estado, enquanto este tenta implementar reformas e racionalizar o sistema. Existem variações também, em termos de localização geográfica - se falarmos de centros de serviços prestados à primeira infância num subúrbio rico ou numa zona carenciada onde vivem imigrantes - do sistema em expansão nas planícies costeiras ou nas zonas desertificadas do interior - das necessidades das zonas rurais mais isoladas ou das pressões sobre a oferta nos centros urbanos superlotados. No cerne de toda a questão, há que enfrentar o dilema de como conciliar os valores tradicionais do passado com as exigências sociais de uma nação industrial moderna.

94. Os membros da equipa de estudo ficaram preocupados com as disparidades encontradas por todo o país. Pensamos que deve ser levado em consideração o comentário feito por um dos nossos interlocutores, de que é necessário fazerem-se investimentos diferenciados para alcançar paridade entre os sectores e entre as comunidades e estabelecer a igualdade de oportunidades. Mais especificamente, a equipa de estudo sente que deveria aumentar o número de iniciativas de intervenção destinadas às crianças desfavorecidas, assim como o apoio financeiro concedido a todas as crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos. Porém, tal tipo de intervenção não deve resultar na marginalização das crianças, isolando-as dos seus pares mais favorecidos.

Expansão da educação e cuidados de qualidade a crianças dos 0 aos 3 anos de idade

95. Os membros da equipa de estudo pensam constituir pré-requisito essencial para o desenvolvimento e bem estar das crianças portuguesas, a longo prazo, a criação de serviços vocacionados para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade. O acesso aos serviços existentes não é promovido numa base de igualdade e, na generalidade, falta qualidade aos serviços. A principal responsabilidade por este grupo etário recai

sobre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e sobre o sector privado. As *Creches* e outros estabelecimentos não são adequadamente monitorizadas e quando são feitas inspeções, estas tendem a incidir em questões relacionadas com os regulamentos de construção dos edifícios, para além de considerarem as queixas apresentadas pelos pais. Como depreendemos das nossas visitas, as inspeções aos aspectos educativos dos currículos são raramente feitas, assim como são mínimas as oportunidades de formação contínua concedidas ao pessoal. Preocupa-nos, portanto, a possibilidade das crianças que vivem em situações "de risco" serem servidas pelas *creches*, enquanto aos seus pares, mais favorecidos, é dada a oportunidade de participarem em experiências mais enriquecedoras.

96. Ao levantarmos esta questão, os nossos colegas portugueses disseram que "existe um consenso generalizado de que estas crianças mais pequenas devem ficar em casa." Porém, como já referimos, a realidade demonstra que para muitas famílias em que os dois membros do casal trabalham, especialmente nas famílias de rendimentos baixos, o acesso a estabelecimentos vocacionados para a primeira infância tornou-se uma questão importante por ser muito provável que as pessoas que tradicionalmente prestavam apoio à família, especialmente as avós, estarem elas próprias a trabalhar. O resultado das investigações que estão a ser levadas a cabo apontam para a influência crucial da estimulação adequada dada às crianças deste grupo etário, no desenvolvimento de atitudes de aprendizagem para toda a vida. Uma oferta adequada para este grupo etário não se limita a servir de reforço à criação de igualdade de oportunidades para as mulheres, sendo fundamentalmente, um meio de garantir o desenvolvimento completo do potencial das crianças e, em última análise, a valorização dos recursos humanos da nação.

97. Ao definir legalmente o início da educação pré-escolar aos três anos de idade e na ausência de qualquer papel a desempenhar pelo Ministério da Educação no grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, está-se a desperdiçar uma valiosa oportunidade de reforçar os

alicerces da aprendizagem para toda a vida dos cidadãos portugueses mais novos. Foi-nos dado a entender que a situação gerada foi devida a razões financeiras e a uma certa apreensão com a passagem de um sector tão dispendioso para a tutela do Ministério da Educação. Contudo, tal abordagem contrasta com as tendências verificadas em muitos outros países europeus como Espanha, Suécia e o Reino Unido, onde o papel dos Ministérios da Educação, no que respeita a estabelecimentos para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, tem vindo nos últimos anos, a assumir maior abrangência. Por outro lado, o estatuto e a formação de docentes para crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tem-se revelado bastante mais fraco no sector dos serviços de cuidados dos 0 aos 3 anos do que nos jardins de infância, o que poderá ter consequências negativas na qualidade daqueles serviços. Para além da necessidade de reconsiderar o papel do Ministério da Educação no sector do grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade e por razões que se prendem com a melhoria e manutenção da qualidade, o estatuto e os salários dos trabalhadores do sector precisam ser examinados. Enquanto políticas opcionais, poderão ser considerados incentivos a conceder ao pessoal que trabalha com crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tais como a elevação do seu nível de formação ao de educadores de infância e também, a melhoria de acesso a programas de formação contínua.

Crianças com problemas de saúde e necessidades especiais

98. Nos últimos anos, têm sido feitos progressos significativos na identificação de crianças com "necessidades educativas especiais" (NEE) e na substituição de um modelo deficiente por um modelo de genuína integração. Não obstante, a equipa de estudo ficou preocupada com o facto da identificação de crianças com necessidades especiais se verificar normalmente já no primeiro ciclo da educação básica, altura em que se torna mais difícil resolver as dificuldades, por já se ter registado dano psicológico ou atraso no desenvolvimento. As taxas de detecção de dificuldades em crianças

entre os seis e os dez anos de idade são significativamente superiores às das crianças dos 0 aos 6 anos de idade, o que sugere que muitas crianças com necessidades educativas especiais são identificadas demasiado tarde. Há provas de que o atraso na detecção destas necessidades tem efeitos profundos nas crianças, sendo também, a longo prazo, mais oneroso para a sociedade por representar um sub-aproveitamento de potencial e criar maior dependência.

99. O lugar ocupado pelas crianças com necessidades educativas especiais dentro do sistema da educação pré-escolar está fortemente protegido pela lei. O objectivo da política educacional em Portugal é de sempre que possível, inscrever estas crianças em estabelecimentos regulares e devemos salientar, que em muitos estabelecimentos, as crianças com necessidades educativas especiais se encontram admiravelmente integradas. As crianças beneficiam do apoio de pessoal especializado e seguem um currículo estruturado e diferenciado. Contudo, o pessoal médico com quem a equipa de estudo falou, expressou preocupação sobre o número demasiado elevado de crianças com necessidades educativas especiais que frequentam estabelecimentos privados não integrados, facto que não é do melhor interesse das crianças. Foi expressa a opinião de que não eram disponibilizadas verbas suficientes para garantirem a integração completa dessas crianças no sistema escolar regular daí resultando que muitas crianças com necessidades educativas especiais continuem a frequentar estabelecimentos especializados do sector privado que, por sua vez, recebem subsídios do Estado. Entre outros obstáculos apontados para a integração adequada das crianças no sistema regular, foi mencionada a falta de professores especializados e a falta de consenso quanto ao seu papel no sistema, para além das deficiências das instalações e das dificuldades de transporte.

100. No que se refere a crianças dos 0 aos 3 anos de idade, alguns técnicos superiores de saúde referiram que existe falta de consenso, de uniformidade e de abordagens médicas preventivas, baseadas em interações informativas com as famílias, no âmbito dos cuidados

primários de saúde. Consideraram que o número de casos de abuso infantil reportado poderia ser significativamente inferior ao seu número real, continuando o governo a resistir às pressões dos técnicos no sentido de serem adoptadas estratégias precoces de intervenção. Foi sugerido que as relações entre os hospitais e os centros regionais eram boas, se bem que as estratégias de intervenção sanitária, dirigidas aos sectores mais desfavorecidos, se perdessem nos meandros das estruturas existentes.

Implementação de políticas nacionais

101. A equipa de estudo reconhece o esforço substancial que está a ser feito para expandir o sistema de cuidados e educação para a infância, através da parceria entre dois ministérios e as instituições privadas (IPSS, escolas privadas, Misericórdias, etc). Tal esforço reveste-se de um significado deveras impressionante, já que, como aliás acontece noutros países, a intervenção, coordenação e regulamentação implementada pelo Estado, a nível nacional, ocorre após o estabelecimento de padrões de responsabilidade pelas outras instituições que trabalham no sector. A maior parte destas instituições habituaram-se a trabalhar, ao longo do tempo, de forma separada e independente para darem resposta às necessidades das famílias e das crianças - atendendo, por exemplo, às carências específicas de uma determinada região ou de determinados grupos socio-económicos. Em Portugal, existem organizações administrativas paralelas, sob a responsabilidade de vários ministérios e de organizações não-governamentais, o que cria em todo o processo uma grande multiplicidade de níveis de decisão e de execução. Para além disto, as fronteiras de acção das Direcções Regionais da Saúde, da educação e dos serviços sociais nem sempre coincidem, o que levanta problemas administrativos e também na recolha e processamento de dados.

102. Em consequência destas tensões e complexidades, muito do admirável trabalho desenvolvido ao nível de decisão política torna-se difuso e acaba por não ser totalmente implementado. Foi dado

o primeiro passo com a recente assinatura de um protocolo entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o qual porém, ainda está longe de eliminar toda a duplicação e ineficiência do sistema. O que acontece parece assemelhar-se, com algumas notáveis excepções, à existência de territórios demarcados e estanques. A colaboração entre eles é impedida e as orientações políticas fragmentam-se. Contudo, notam-se sinais de progresso. Um representante do Ministério da Educação informou-nos que:

“Estamos a acabar com a rotina estabelecida. Estamos a trabalhar no sentido de conciliar os diferentes interesses e perspectivas, os quais, só recentemente começaram a trabalhar em conjunto. Entre 1995 e 1999, o orçamento da educação aumentou em 143%. Temos apoio ao mais alto nível para levar por diante a colaboração inter-ministerial e inter-sectorial”.

103. Mesmo quando se considera exclusivamente o Ministério da Educação, nota-se que a separação de funções referida anteriormente pode causar um pluralismo excessivo no desenvolvimento de políticas e problemas com a sua implementação. A evidência aponta para que os interesses das crianças e das famílias são melhor servidos quando as estruturas de apoio são simplificadas e os serviços adoptam uma abordagem holística para atenderem às necessidades das famílias e das crianças desde o seu nascimento. Deve-se acrescentar que é mais fácil ultrapassar as dificuldades quando uma organização ou Ministério assume o papel principal e lhe é pedida responsabilidade e concedido poder para fazer implementar as decisões tomadas (Iglesias, 1999). Há, por conseguinte, necessidade de serem consideradas estruturas alternativas de gestão, incluindo o papel que de futuro, deve ter o Ministério da Educação em toda a dimensão da infância em Portugal³. Neste ponto, é necessário existir vontade política, sensibilidade e colaboração estratégica entre os ministérios e outros organismos. Não duvidamos que, à medida que

o sistema público for reforçado por meio de investimento e do aumento do número de técnicos profissionalizados, se tornará óbvia a necessidade de incumbir a um só ministério a liderança de todo o processo.

104. Apesar de muitas das políticas concebidas serem sólidas e abrangentes, a equipa de estudo foi informada de que algumas autarquias têm assumido posições de antagonismo para com as reformas, porque, segundo a sua perspectiva, elas lhes são impostas sem serem acompanhadas de verbas adequadas. Existem ainda dificuldades em persuadir os Municípios de que eles são responsáveis pelas redes (pública e privada), que operam nas suas respectivas zonas de acção. A equipa encontrou-se com representantes de algumas autarquias que se mostraram totalmente favoráveis às novas responsabilidades. Mas outros mostraram claramente a sua relutância. As novas responsabilidades que ameaçam a ordem estabelecida exigem negociação e determinação. Assim é importante incluir em todo o debate sobre as reformas os representantes das organizações e instituições que as terão que levar a cabo. Acima de tudo, é necessário manter todo o debate centrado no desenvolvimento das crianças e no apoio de que as famílias necessitam.

Coerência e coordenação dos serviços

105. Há um número de questões que julgamos ser importante o governo considerar em relação à criação de um sistema coerente e coordenado dos serviços a prestar à infância. Por exemplo, há necessidade de se reconsiderar a divisão irrealista dos serviços num sector social e num sector educativo, divisão que pode impedir a formação de abordagens holísticas das necessidades das crianças e das famílias. Esta separação parece ser devida à divisão tradicional de

³ Em vários países (como, por exemplo Espanha, Suécia e Reino Unido) ao Ministério da Educação foi dada responsabilidade - na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida - pelo desenvolvimento e coordenação de políticas para a primeira infância, as quais devem ser respeitadas por todos os Ministérios e promotores de Educação e Cuidados para a Infância.

competências entre ministérios e não, propriamente, às necessidades concretas das crianças e das famílias. A segregação entre cuidados e educação enfraquece seriamente a coerência do sistema, causa divisão de responsabilidades e impede o desenvolvimento dos serviços de apoio globais a prestar às crianças e às famílias.

106. As ligações entre os sectores e as fases etárias devem ser reforçadas para se assegurar a continuidade de experiências. A equipa de estudo teve oportunidade de debater algumas questões relacionadas com este ponto, durante a sua visita a uma escola integrada que engloba pré-escolar e escolaridade obrigatória. A equipa teve interesse em conhecer os mecanismos de que o estabelecimento se servia para aliviar as dificuldades de transição como, por exemplo, as oportunidades dadas aos professores de interagirem, partilharem ideias e de organizarem actividades conjuntas para crianças de várias idades. Podem ser apontadas algumas desvantagens aos estabelecimentos integrados, sendo a principal devida a uma certa marginalização do programa de actividades das crianças mais pequenas, o qual tende a ser visto como simples preparação para o início da instrução formal, em vez de ser considerado pelo valor intrínseco que ele próprio tem, dado tratar-se de uma etapa educativa específica. Contudo, desde que seja reconhecido o estatuto, o profissionalismo e o poder de intervenção dos educadores de infância, os estabelecimentos integrados podem ser benéficos, na medida em que permitem a formação de pontos de vista coerentes sobre o desenvolvimento das crianças e a continuidade dos serviços que lhes são prestados.

107. Para que a coerência dos estabelecimentos seja reforçada e sejam criadas perspectivas de intervenção informada por parte dos profissionais que trabalham no terreno, há necessidade de adoptar e encorajar o desenvolvimento de estratégias "de baixo para cima" que complementem a governação por decreto, isto é, em apoio de iniciativas, tais como o **Movimento da Escola Moderna** e a recentemente criada **Associação Criança** (já mencionada), assim

como os programas de formação contínua patrocinados pelo ICE (**Instituto das Comunidades Educativas**), o CEFPE (**Centro de Formação Educacional Permanente**), a APEI (**Associação dos Profissionais de Educação de Infância**) e outras. Os profissionais devem ser encorajados a reflectir, a avaliarem-se e a assumir maior responsabilidade pelo seu desenvolvimento profissional, porventura, através de associações locais de educadores de infância, organizadas com o objectivo de promoverem boas práticas profissionais. Seria também positivo encorajar maior colaboração entre os profissionais dos vários sectores educativos e dos vários grupos etários, colaboração centrada no desenvolvimento dos currículos, na adopção de tipos de registos comuns, sua manutenção e auto-avaliação. A colaboração entre profissionais a estes níveis pode promover a progressão, em continuidade, das experiências educativas das crianças e permitir que os educadores desenvolvam mútuo respeito. As *Orientações Curriculares* constituem também uma base de promoção da coerência que se pretende que exista a todos os níveis da educação de infância, através de parcerias permanentes com as instituições de formação e outras entidades, para apoiar e monitorizar a implementação das orientações nos estabelecimentos de Educação e Cuidados para a Infância.

Inspeção e responsabilização

108. Outra questão importante relaciona-se com a necessidade de se melhorar a inspecção e a responsabilização dos estabelecimentos. A existência de um sistema bastante complexo e incoerente torna a inspecção extremamente difícil. Os Ministérios estão a planear introduzir um sistema de inspecção conjunto. Porém, estamos convencidos de que o processo continuará a manter a segregação entre o sector de cuidados e o sector educativo, notando que, no caso das creches, a inspecção continuará a competir, exclusivamente, ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Permitimo-nos sugerir a intervenção por parte das instituições de ensino superior, algumas das

quais têm especialização competente nestes domínios e no desenvolvimento de políticas de implementação do processo de monitorização. Há várias questões que devem ser equacionadas: conceitos de eficiência, qualidade e responsabilização; análise de custos / benefícios e avaliações das próprias políticas de implementação e ainda o estabelecimento de procedimentos sistemáticos e eficazes de auto-avaliação, quer para os estabelecimentos quer para o pessoal, apoiados por um sistema externo de moderação, apoio e validação. É importante manter-se um sistema aberto de monitorização e avaliação pela inspecção para que os relatórios dos inspectores sejam publicados e disponibilizados a todos. O objectivo dos relatórios deve centrar-se nos aspectos relacionados com a melhoria dos estabelecimentos e da acção do pessoal e não nos aspectos punitivos, para que, através de formação se corrijam os pontos fracos que tiverem sido identificados. Há também necessidade de se aumentar o número de inspectores especializados em cuidados e educação da infância. Não consideramos realista existir um número tão reduzido de inspectores (17 sob a tutela do Ministério da Educação), para se monitorizar um programa em expansão, que contém novas e estimulantes iniciativas.

109. Presentemente, existem problemas relacionados com a responsabilização dos promotores. Fomos informados que, no passado, o Estado se sentiu obrigado a adoptar uma atitude de compromisso para com a supervisão e o apoio que prestava aos promotores de serviços destinados à infância, porque precisava de os manter, na sua maioria promovidos por entidades religiosas ou de Solidariedade Social⁴. Não foram desenvolvidas atitudes de auto-

⁴ O argumento a favor do exercício da benevolência na avaliação do desempenho das instituições de solidariedade ou voluntárias, não tem sentido a nível económico. Ao nível macro-económico nacional, salários não auferidos e custos imputáveis, precisam de ser levados em consideração; horas de trabalho numa actividade, apesar da sua natureza solidária, impede a utilização dessas mesmas horas de trabalho, noutra actividade. Deste modo, a nível nacional, o trabalho voluntário representa, não só uma poupança, mas também um custo noutra qualquer área de actividade. Quando o argumento se aplica a determinado estabelecimento, durante um longo período de tempo, as actividades de solidariedade a grande escala, podem causar problemas de recrutamento, instabilidade nas relações de trabalho e, como já foi mencionado, problemas relacionados com a responsabilização desse estabelecimento.

regulamentação e, ao aceitarem a situação, as autoridades evitaram as confrontações e dificuldades associadas com medidas compulsórias. Ouvimos razões justificativas desta complacência: seria financeira e politicamente desgastante forçar qualquer mudança; não se podia antagonizar nenhum promotor porque, em períodos de dificuldades económicas, todas as contribuições eram necessárias. Acrescente-se que em Portugal, prevalece o sentimento, por respeito à tradição, de que as mudanças devem ocorrer progressivamente. Neste contexto, a equipa de estudo sente que a responsabilidade pela monitorização da qualidade, através de todo o sistema, precisa de ser mais claramente definida.

110. Uma das maneiras de melhorar a situação será corrigir o actual desequilíbrio entre responsabilização e autonomia. O Estado concede subsídios substanciais a organizações voluntárias e de solidariedade, permitindo-lhes uma larga independência de acção, mas nem sempre exige por contrato que, em troca dos subsídios, sejam prestadas provas verificáveis de que a aplicação dos mesmos foi gerida na base de "retorno máximo do investimento", que os objectivos foram atingidos, que os subsídios tiveram impacto nas actividades, além da descrição das medidas utilizadas para se aferirem os resultados. Precisa de ser desenvolvida uma cultura que promova a responsabilização, a avaliação e a inspecção. São necessárias normas rigorosas de responsabilização e avaliação a par do desenvolvimento de técnicas de auto-avaliação.

Orientações Curriculares

111. As *Orientações Curriculares* demonstram que o Estado reconhece a importância da qualidade nos estabelecimentos para a infância, não só para apoiar os pais que trabalham, mas também por constituir um elemento chave no desenvolvimento e aprendizagem inicial das crianças. A equipa de estudo concorda com a natureza geral das *Orientações*, devendo salientar que a sua abertura à adaptação e

interpretação reforça a importância da monitorização, inspecção e avaliação em todo o processo de implementação. A flexibilidade da abordagem adoptada permite a introdução de variantes locais, consoante as diferentes zonas do país. Por exemplo, a equipa de estudo visitou um estabelecimento pré-escolar numa zona de baixo rendimento económico, perto de Lisboa, frequentado por crianças de etnia cigana. Os educadores, conscientes deste facto, orientam as actividades de modo a reforçarem os pontos fortes destas crianças, tais como a energia e a criatividade, para desenvolverem confiança e aceitação mútuas e criar um ambiente de aprendizagem positivo. Os educadores referiram-se à necessidade de ser seguido um programa flexível o qual, porém, não teria tão bons resultados num sistema mais estrito ou formal.

112. A equipa de estudo obteve uma percepção muito positiva dos objectivos e da abordagem holística relativos ao desenvolvimento e aprendizagem inicial. Pudemos constatar que aqueles se relacionam e equilibram com a aquisição dos aspectos mais formais dos objectivos centrados na aprendizagem. Porém, do que observámos durante as nossas visitas a estabelecimentos pré-escolares, contrastou frequentemente, com a interpretação feita pela equipa das intenções das *Orientações*. Por vezes, observámos situações de aprendizagem formal e estruturada, centrada em aspectos bastante limitados do desenvolvimento cognitivo. A equipa de estudo sentiu que deveria ser dada maior ênfase à aprendizagem através do social e do expressivo e que os educadores perdiam frequentemente a oportunidade de se servirem de interacções e conflitos para promoverem a aprendizagem. À semelhança do que acontece em muitos outros países, continua a evitar-se proporcionar autonomia e escolha pessoal às crianças.

113. Não temos dúvidas de que estes casos são devidos ao facto de as *Orientações* só terem sido preparadas muito recentemente não tendo os educadores tido ainda oportunidade de interiorizarem os conceitos e absorverem os princípios orientadores do texto. A equipa de estudo, através das observações que fez, é de opinião que as *Orientações Curriculares* só terão efeito se a sua implementação for cuidadosamente

monitorizada. A formação contínua proporciona uma valiosa oportunidade para que os educadores se familiarizem com as *Orientações Curriculares* e com abordagens que lhes permitam aplicá-las na prática. De outro modo, corre-se o risco de ser adoptado um modelo "demasiado formal e prematuro", o qual poderá revelar-se, particularmente difícil, para crianças que não estejam totalmente integradas nas normas culturais, assim como para aquelas cujo desenvolvimento se processa mais lentamente, podendo as crianças adquirir noções negativas sobre as suas próprias capacidades. A educação pré-escolar precisa de ser considerada algo mais do que uma preparação para a escolaridade formal, porque ela constitui uma oportunidade de se desenvolverem atitudes positivas para com "o acto de aprender", atitudes que permanecem durante toda a vida. As *Orientações Curriculares* fornecem o enquadramento para esta oportunidade vir a ser aproveitada, contudo o seu aproveitamento dependerá da qualidade da inspecção e do apoio dado aos educadores, através da sua formação.

Estatuto e condições de trabalho do pessoal

114. A equipa de estudo teve a oportunidade de falar com alguns educadores que demonstraram excelente capacidade de reflexão sobre o desenvolvimento do seu trabalho. Na verdade, têm sido tomadas louváveis iniciativas no sentido de elevar o estatuto e o nível de qualificação profissional dos educadores de infância, embora a equipa de estudo deva exprimir a sua preocupação sobre a grande variação entre os currículos das instituições que prestam formação inicial. Não obstante, consideramos que a elevação da formação inicial ao nível de licenciatura, para todos os educadores de infância, é um facto considerável que precisa de ser apoiado por meio de orientação e monitorização adequadas. Tanto os recém licenciados como os formadores exprimiram desapontamento por deixarem de, praticamente, ter contacto uns com os outros, após a licenciatura. Uma vez que existe a possibilidade de alguns educadores se reformarem aos 52 anos de idade, depreende-se que educadores com larga experiência

e talento, poderão abandonar a profissão muitos anos antes de realizarem o seu pleno potencial, em termos da contribuição que podem prestar à sua profissão. Embora existam alguns mecanismos para encorajar os educadores a elevar as suas antigas qualificações ao nível da licenciatura (por meio de créditos, melhorias do vencimento e consequente reforma mais elevada, etc.), é importante que os cursos de formação adicional para estes educadores sejam preparados de forma a aproveitarem a experiência ganha ao longo dos seus anos de serviço. Permitimo-nos também sugerir que estes educadores mais experientes sejam chamados a contribuir para a preparação dos procedimentos de inspecção e monitorização.

115. Os promotores de educação pré-escolar exprimiram um número de preocupações sobre as modificações recentemente introduzidas no estatuto e condições de trabalho do pessoal. Apesar das novas medidas terem sido bem recebidas pelo sector público, o seu impacto foi considerado potencialmente difícil pelos outros sectores. A mobilidade do *Educador(a) do Quadro Distrital de Vinculação* foi considerada problemática, pelo seu carácter transitório. Na generalidade, foi reconhecida como grave a dificuldade dos educadores que trabalham em estabelecimentos pequenos, de desenvolverem a sua formação profissional. Nos arredores de Braga, por exemplo, um terço dos educadores muda de escola todos os anos. Esta mobilidade coloca problemas de falta de continuidade tanto no relacionamento dos educadores e das crianças, como nas relações profissionais entre os educadores, o que torna premente a necessidade de evitar rupturas nas equipas de trabalho. Algumas localidades têm problemas de recrutamento, especialmente as mais isoladas e mais carenciadas. Para atrair um maior número de educadores para essas zonas, o governo poderá considerar a possibilidade de conceder incentivos financeiros, como se sugere no Relatório Preparatório.

116. As disparidades entre os salários dos educadores, nos vários sectores, levanta obstáculos à colaboração inter-sectorial. Tudo indica

que os educadores que trabalham nas IPSS usufruem de condições de trabalho menos favoráveis no que diz respeito a salário, horários e regulamentos de serviço. Algumas *Misericórdias* e membros do seu pessoal gozam de isenção de impostos não abrangendo outras entidades. A situação preocupa-nos, apesar do governo tencionar resolver estas disparidades através da concessão de apoios adicionais às IPSS. Devemos também salientar a importância de se reforçarem as oportunidades de formação contínua nos sectores privado e de solidariedade, assim como a formação conjunta inter-sectorial.

117. É reconhecido o forte papel dos sindicatos dos professores na defesa dos direitos dos seus membros. Porém, foi expressa alguma preocupação relativamente à acção dos sindicatos, os quais, embora defendam legítimos interesses, devem evitar, segundo nos foi dito, a politização da educação e adoptar uma forte plataforma de negociação com o governo, no sentido de assegurarem a melhoria da qualidade e do desempenho profissional dos seus membros. Neste contexto, foi mencionado que o apoio continuado dos sindicatos à centralização da nomeação dos educadores precisa de ser reconsiderado, dado o impacto que esta política está a ter na estabilidade dos educadores de infância e nas crianças que frequentam os estabelecimentos de educação pré-escolar.

Dados e estatísticas

118. Por várias vezes, ao longo da visita, alguns interlocutores expressaram à equipa de estudo dúvidas quanto à fiabilidade e validade dos dados e estatísticas existentes. Esta ocorrência é frequente nos estudos realizados, já que é largamente conhecida a dificuldade de coligir dados, mesmo em países com uma larga tradição na sua recolha e tratamento. São seguidos métodos diferentes de recolha de dados pelos vários sectores da saúde, educação e serviços sociais, assim como pelos vários promotores. É necessário melhorar a coerência das metodologias. Alguns dos nossos interlocutores

portugueses fizeram comentários quanto à necessidade de, como em qualquer outro processo democrático, a recolha de dados ser feita abertamente e com precisão. Um técnico de uma direcção regional referiu que alguns estabelecimentos, quando lhes são pedidos dados, pensam que devem fornecer dados que agradem às autoridades, não compreendendo que os dados estatísticos constituem um meio objectivo de as manter informadas sobre a realidade para poderem melhorar o sistema. Um representante municipal disse que, quando os dados têm implicações negativas, os promotores se sentem inclinados a alterá-los como, por exemplo, pode acontecer sempre que o número de crianças, em estabelecimentos de pequena dimensão, desça abaixo de um determinado nível, já que esta ocorrência poderá implicar o seu encerramento. Porém, outro dos nossos interlocutores classificou as actuais atitudes para com a recolha de dados como uma herança do passado, já que, durante a ditadura, a recolha de dados era considerada na generalidade, um dos meios de controlo utilizados pelo Estado. Ouvimos dizer que será necessária uma mudança cultural. Independentemente da validade destas observações, o estabelecimento do Centro de Documentação e Informação sobre a Criança (CEDIC) na Universidade do Minho, foi bem recebido. Este Centro foi implementado com o objectivo específico de criar "um banco de dados estatísticos sobre crianças portuguesas", o que sugere que algumas das questões relacionadas com as atitudes prevalentes sobre a recolha de dados serão enfrentadas em breve.

119. A recolha de dados e a manutenção de registos estatísticos relacionados com as crianças mais pequenas, precisam de ser coordenadas e sistematizadas, para que as entidades responsáveis pela formulação de políticas sobre o sector se mantenham devidamente informadas. De salientar que nos pareceram escassos os dados recolhidos sobre o número de estabelecimentos e o número de vagas preenchidas pelas crianças com menos de três anos de idade. A equipa de estudo descobriu alguns casos de anomalias relativas à informação numérica apresentada e de práticas inadequadas nos métodos de monitorização da recolha de

dados. Deverá ser prioritária a introdução de medidas baseadas em critérios acordados por todos os intervenientes, para que o tratamento de dados passe a ser feito correctamente. Para poderem tomar decisões informadas, as autoridades precisam de dispor de dados fidedignos.

Questões de ordem económica e de igualdade entre os sexos

120. Os direitos das mulheres estão inseridos na Constituição da República Portuguesa, sendo clara a sua progressão educacional e a sua contribuição para a economia do país. Porém, as mulheres constituem um grupo social para o qual as disposições da lei não coincidem com a realidade. Tem sido alcançado um progresso notável, principalmente, na relevância dada na legislação à protecção dos direitos das mulheres e nas estatísticas que comprovam os seus êxitos no campo educacional. Contudo, à semelhança de outros países, a sociedade continua a exercer muitas pressões sobre as mulheres. Como referiu um investigador: "As mulheres, em Portugal, interiorizaram a opinião de que, independentemente dos crescentes compromissos que assumem para sustentarem a viabilidade económica da família, só elas têm a total responsabilidade pela criação dos filhos: o pai, a comunidade, as autoridades religiosas e o Estado, nenhum deles tem responsabilidade, só a mãe."

121. De certo modo, as mulheres determinaram que é seu dever terem dois tipos de trabalho: um dentro e outro fora de casa. O papel dos homens, a par do que se passa em muitos outros países da Europa, mudou menos. Estudos feitos demonstram que os homens portugueses não mostram grande entusiasmo pela educação dos filhos, não sendo significativa, também, a sua contribuição nos trabalhos domésticos. Contrastando com estas atitudes, durante a visita da equipa de estudo, estava a decorrer uma série de anúncios na televisão, destinada a promover a tomada de consciência sobre

questões relacionadas com a divisão de responsabilidades entre os sexos, o que reflecte o modo como o Portugal moderno está a começar a equacionar esta problemática.

122. Porém, a partilha de responsabilidades pelos trabalhos domésticos, constitui só um dos aspectos da questão. Outro aspecto, sem dúvida mais público, centra-se na igualdade salarial, a qual exerce uma influência muito real no rendimento familiar e nas verbas que a família gasta com os filhos. Há fortes argumentos a favor do estabelecimento da paridade salarial entre os sexos e da redistribuição dos impostos, em apoio à criação de estabelecimentos vocacionados para a infância. Se as mulheres estão em número crescente a contribuir para a expansão da economia através do seu trabalho fora de casa e se estão a conseguir melhorar os seus níveis de educação, é justo que o Estado devote parte dos recursos adicionais que recolhe do seu trabalho no apoio a medidas que conciliem as suas responsabilidades profissionais e as suas responsabilidades familiares - especialmente, através da criação de estabelecimentos acessíveis e de alta qualidade para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade. Regista-se uma falta considerável de vagas, para crianças deste grupo etário e de momento existe relutância em atribuir prioridade à resolução do problema.

Capítulo V

Conclusões

123. Durante a sua visita, a equipa de estudo ficou muito bem impressionada com a dedicação demonstrada por todos os que trabalham, a todos os níveis do sistema, no sentido da expansão e coordenação da educação e cuidados a prestar à infância, em Portugal. Ficámos claramente convencidos de que nos últimos anos a educação de infância se tornou uma prioridade política entre as entidades responsáveis e que é, cada vez mais, uma questão decisiva no voto dos cidadãos. Para além disto, as estatísticas revelam que Portugal está a gastar, em termos relativos, uma elevada proporção do seu PIB na educação, especialmente na educação pré-escolar. A vontade política é visível, estando a ser feitos investimentos substanciais para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços para a infância. A equipa de estudo reconhece o esforço e tudo o que foi alcançado nestes últimos anos e encoraja os ministérios de tutela a continuar o seu excelente trabalho em benefício das crianças e das famílias. Para alicerçar e desenvolver estes sinais promissores de progresso, o último capítulo apresenta um conjunto de matérias sobre as quais pensamos ser importante reflectir e agir.

124. Melhorar a coerência das medidas políticas e sua implementação: há sinais de estarem a ser preparadas medidas para tornar coeso o sistema em que trabalham todos os promotores. Embora haja necessidade de se fazer mais nesta área, reconhecemos que já se deram passos importantes na redução do número de ministérios directamente envolvidos com ela e no reforço da colaboração e coesão através de abordagens conjuntas em matéria de decisão. Os ministros devem procurar continuar a eliminar sobreposições e a propor o reforço da colaboração e trabalho em conjunto.

125. Formação inicial e contínua para o pessoal: registou-se um aumento substancial no estatuto e nível de qualificações dos educadores

de infância. Nota-se a crescente ênfase atribuída aos aspectos educativos dos serviços de cuidados para a infância e a necessidade de se prestar formação adequada ao pessoal que trabalha nos estabelecimentos. Para encorajar a colaboração entre os sectores e os professores dos vários grupos etários, deveriam ser aumentadas as oportunidades de formação conjunta, incluindo formação em exercício, centrada nas crianças. A preparação, por parte do governo, de orientações para os cursos de educadores oferecidos pelas instituições de ensino superior, seria útil para assegurar consistência e abrangência.

126. *Estatuto e condições de serviço*: há um número de questões que envolvem a natureza do estatuto e das condições de serviço dos educadores. A frequente mobilidade de educadores pode criar problemas, não só aos educadores, como também aos pais e às crianças. A idade de reforma é outro problema, já que potencialmente, a saída prematura do sistema, por parte de educadores experientes e capazes, é uma perda considerável. Em termos económicos, seria mais eficiente aproveitar a experiência destes educadores no sistema de orientação e monitorização do processo de auto-avaliação. Para além destas medidas, o governo poderia considerar a concessão de incentivos aos educadores que estão dispostos a trabalhar em áreas isoladas e carenciadas, assim como àqueles que aceitam responsabilidades administrativas e de chefia na rede pública.

127. *Reforço da inspecção e da auto-avaliação*: é necessário reforçar o processo de inspecção. A experiência de outros países sugere que este reforço pode ser alcançado de forma eficaz e eficiente, em termos de custo, através da introdução de um modelo rigoroso de auto-avaliação, que tenha recebido acordo geral e que, porventura, encoraje os educadores a reflectir melhor sobre o seu trabalho. Para encorajar medidas que apoiem o desenvolvimento deste nível de profissionalismo, um grupo de estudo formado por representantes dos vários interesses, incluindo os sindicatos, poderia dedicar-se a estudar e a desenvolver estratégias de avaliação. Este processo de auto-avaliação complementar o processo de inspecção,

o qual necessita de ser reforçado. Os inspectores poderiam actuar na validação do processo de auto-avaliação. As recentes *Orientações Curriculares* contêm os princípios orientadores para todos os educadores que querem oferecer experiências educativas de qualidade, às crianças com quem trabalham. A implementação das *Orientações Curriculares* deve ser monitorizada e apoiada.

128. *Melhoria das normas e da responsabilização*: o Estado apoia a diversidade de tipos de cuidados e educação a prestar à primeira infância, mantendo relações estreitas de trabalho com os seus parceiros e promotores. Há sinais de que o estabelecimento de normas de funcionamento exigentes no sector público poderia ter repercussões favoráveis em todos os sectores, já que o sector privado teria que seguir o exemplo, se quisesse evitar a ocorrência de um grande número de transferências de crianças para estabelecimentos do sector público. Há outras formas de assegurar a melhoria da qualidade. Uma delas seria equacionar o financiamento por parte do Estado com os resultados obtidos pelos promotores, estes últimos avaliados de acordo com um conjunto de medidas quantitativas previamente estabelecidas. O nível de autonomia concedido aos organismos não-governamentais deverá estar fortemente ligado à sua responsabilização.

129. *Questões relacionadas com a igualdade dos sexos e com as necessidades das crianças com menos de três anos*: existem algumas ideias inovadoras para colmatar a falta de estabelecimentos que prestam educação e cuidados a crianças com menos de três anos. A equipa de estudo teve a oportunidade de conhecer um bom exemplo, na pessoa de uma ama, apoiada por uma IPSS, que trabalha em sua casa mas com acesso a formação num centro local e ao apoio de um supervisor. Contudo, na generalidade, o apoio a prestar a crianças dos 0 aos 3 anos de idade não constitui prioridade em virtude dos valores culturais fortemente enraizados que impedem o seu crescimento. A relativa falta de apoio por parte do Estado às crianças nesta faixa etária e, em contradição, a expectativa de que as

mulheres exerçam trabalho fora de casa, embora continuem a ser totalmente responsáveis pela criação dos filhos e pelo trabalho doméstico, fazem crer que há importantes problemas por resolver em Portugal em matéria de igualdade entre os sexos. Talvez tenha chegado a altura certa para iniciar e prosseguir um debate alargado sobre o papel do Estado, das crianças e das famílias na sociedade portuguesa e muito particularmente, sobre as necessidades das crianças mais pequenas e sobre o papel das mulheres, num estado moderno industrializado. O governo poderá desejar considerar a oferta existente para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade e também, o papel do Ministério da Educação na monitorização da qualidade da educação e cuidados prestados assim como da qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças.

130. *A manutenção dos registos das crianças e a sua transferência para outros estabelecimentos:* a equipa de estudo constatou que muitos estabelecimentos mantêm registos sobre os níveis de desenvolvimento alcançados pelas crianças, mas que, na generalidade, estes registos não são enviados para as escolas do primeiro ciclo que as crianças passam a frequentar, nem para outros estabelecimentos de educação pré-escolar, quando elas são transferidas. Os estabelecimentos de educação pré-escolar poderão ser encorajados a colaborar, no sentido de estabelecerem um conjunto de procedimentos sistemáticos, através dos quais, e mediante protocolos inter-sectoriais respeitantes aos vários grupos etários, se assegurasse continuidade de experiências educativas às crianças, se dessem a conhecer aos educadores o nível de desenvolvimento atingido por elas, assim como o tipo de experiências educativas a que estavam habituadas no estabelecimento anterior. Tal tipo de registos pode ser particularmente útil aos educadores em situações de mobilidade.

131. *Melhoria na implementação de medidas, monitorização e processo consultivo:* o alcance de muitas das excelentes reformas introduzidas pelo governo tem sido enfraquecido pelos obstáculos levantados à sua implementação. É necessário assegurar, através de

monitorização e inspeção, que a realidade respeita a legislação. A introdução de um item no orçamento destinado a cada estabelecimento, para despesas com investigação e avaliação, proporcionaria informação sobre a eficácia da implementação e sobre a necessidade de se tomarem medidas adicionais, caso aquela não estivesse a ser respeitada. Por outro lado, as iniciativas falham por falta de consulta prévia. A boa receptividade das *Orientações Curriculares* reforça o valor do processo consultivo. O governo poderá querer considerar formas de encorajar e dar mais apoio a iniciativas propostas pelas bases do sistema.

132. *Estatísticas fidedignas e constituição de um organismo de supervisão das crianças:* a avaliação e o desenvolvimento de políticas eficazes depende, também, de dados precisos e fidedignos. Salientamos que é urgente rever a presente situação, relacionada com as imprecisões dos dados relativos à cobertura dos serviços prestados a crianças com menos de três anos de idade. Para se sensibilizarem as pessoas para as necessidades das crianças, assim como para a importância de se recolherem dados precisos sobre a sua situação e estatuto, o governo poderá querer considerar a possibilidade de estabelecer um organismo central de supervisão das crianças, tal como a Provedoria das Crianças - na Noruega, ou o Conselho para as Crianças - na Dinamarca. Estas entidades estão incumbidas de representarem os interesses das crianças, transversalmente, em todos os departamentos governamentais. Este tipo de representatividade pode assumir especial importância junto das crianças com necessidades educativas especiais ou das que se encontram em risco.

133. *Investigação sobre a qualidade dos diversos serviços de apoio:* a diversidade de tipos de estabelecimento é considerada importante para dar resposta aos diversos tipos de necessidades experimentadas pelas famílias. No entanto, esta diversidade não deve implicar diferença na qualidade. Deve, por conseguinte, ser examinado o nível de qualidade dos serviços prestados pelos diversos tipos de estabelecimento. Do mesmo modo, as entidades responsáveis pela formulação de políticas de educação poderiam beneficiar dos resultados de investigação

comparativa levada a cabo, longitudinalmente, em todos os sectores, a qual deveria considerar os custos/eficácia dos vários tipos de estabelecimentos para a infância.

134. Este relatório reconhece a alta prioridade concedida ao bem-estar das crianças em Portugal, assim como a substancial expansão dos serviços prestados à infância, realizada num curto período de tempo. Portugal é uma sociedade que se mantém apegada a valores estabelecidos, enquanto tenta seriamente dar resposta às mudanças e seus efeitos sobre as crianças. Existem algumas realidades políticas difíceis que têm de ser enfrentadas para se melhorar a situação das crianças e das suas famílias. Contudo, Portugal pode orgulhar-se daquilo que já conseguiu alcançar.

Bibliografia

- Bairrão, J., Barbosa, M., Borges, I., Cruz, O., & Macedo-Pinto, I. (1989). Care and Education for Children Under Age 6 in Portugal. In P. P. Olmsted & D. P. Weikart (Eds.), *How nations serve young children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries* (pp.273-302). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Bertram, A. D. & Pascal, C. (1997). A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education. In M. Karlsson Lohmander (Ed.), *Researching Early Childhood, Volume 3* (pp. 125-150). Göteborg, Suécia, Universidade de Göteborg.
- EC Childcare Network (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1996*. EC DGV, Equal Opportunities Unit.
- Eurydice (1998). *The Information Network on Education in Europe: Information Dossiers on the Structures of the Education Systems in the Member States of the European Union, Portugal*. European Union Website.
- Formosinho, J. (1996). *Portuguese Preschool Education: Policy Issues and the Quality Debate*. Comunicação de fundo apresentada na 6ª Conferência Europeia sobre Investigação em Educação da Primeira Infância, Lisboa. Setembro de 1996.
- Iglesias, E. (1999). *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood*. Comunicação apresentada na conferência anual do Inter-American Development Bank. Paris, 14 de Março de 1999.
- Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica (1998). *Early Childhood Education in Portugal* (inclui tradução da *Lei Quadro sobre a Educação Básica 5/97* e as *Orientações Curriculares*, Despacho 5220/97). Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica. (1998). *Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE para o Estudo Temático sobre Cuidados e Educação à Primeira Infância*. Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Oberhuemer, P. & Ulich, M. (1995). *Working with Young Children in Europe*. London, Paul Chapman.

OECD (1996). *Aprendizagem ao Longo da Vida Para Todos: Reunião da Comissão de Educação, a Nível Ministerial*, 16 - 17 Janeiro de 1996, Paris, O.C.D.E.

OECD (1998). *Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review: Major Issues, Analytical Framework, and Operating Procedures*. Paris, OECD.

Olmsted, P. P: and Weikart, D. P. (Eds.). (1995). *Preliminary study: Early Childhood Care and Education in 11 Countries. International Studies in Educational Achievement, Volume 12*. Oxford, Pergamon/Elsevier Science.

Shore, R. (1997) *Rethinking the Brain: New Insights Into Early Development*. New York, Families and Work Institute.

UNICEF (1999). *The State of the World's Children: Education*. New York, UNICEF.

Vasconcelos, T. (1997). Planting the Field of Portuguese Preschool Education: Old Roots and New Policies. *European Early Childhood Research Journal*, 5 (1), 5-17.

Anexo I

A Equipa de Estudo da OCDE

Mr. Anthony Bertram

Director

Centro de Pesquisas
para a Infância,
Colégio Universitário
de Worcester
Henwick Grove, Worcester WR2 6AJ
Reino Unido

Ms. Kari Jacobsen

Conselheira

Ministério para os Assuntos
da Família e da Criança
P.O.Box 8036 Dep.
N-0030 Oslo
Noruega

Mr. Jo Hermans

Consultor do COACT

Spartodonk 22
6218 GM Maastricht
Holanda

Ms. Michelle Neuman

Administradora

Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Mr. Patrick Werquin

Administrador Principal

Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Anexo II

Informação sobre o Relatório Preparatório elaborado por Portugal

O Relatório Preparatório de Portugal foi coordenado pela Coordenadora Nacional, Professora Teresa Vasconcelos, da Escola Superior de Educação de Lisboa. Sob a sua chefia trabalhou um grupo do Departamento da Educação Básica do Ministério da Educação: Maria Luísa Sobral Mendes, Maria Manuela Neves e Madalena Guedes. Foi criado um Grupo de Trabalho para elaborar o Relatório e foram consultados peritos portugueses em cuidados e educação para a infância. Os membros do grupo de trabalho e os peritos que tomaram parte na preparação do Relatório são mencionados no Relatório Preparatório.

Secção I

Definições, contextos e modalidades de oferta educativa

1. Antecedentes históricos das políticas e modalidades de Educação e Cuidados para a Infância
2. Mudanças sociais que influenciaram as políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância
3. Estatuto da mulher em Portugal
4. Concepções gerais sobre a criança e a primeira infância
5. Políticas e medidas de apoio à criança e à família
6. Medidas de apoio à saúde em Educação e Cuidados para a Infância
7. Objectivos e finalidades de Educação e Cuidados para a Infância. Populações-alvo
8. Grupos etários: Educação e Cuidados para a Infância e escolaridade obrigatória
9. Modalidades de oferta educativa
10. Instituições responsáveis pela Educação e Cuidados para a Infância

11. Outras instituições públicas
12. Instituições privadas e não lucrativas

Secção II

Definição de políticas

A — Qualidade

1. Quem define os critérios de qualidade
2. Políticas e critérios de qualidade da oferta educativa
3. Inspeção, critérios e controlo da qualidade
4. Recolha e partilha da informação

B — Acesso

1. Condições e critérios de acesso
2. Oferta e procura das diferentes modalidades de Educação e Cuidados para a Infância
3. Programas e estratégias de intervenção

Secção III

Políticas adoptadas

A — Regulamentação

1. O que se regulamenta
2. Entidades responsáveis pela regulamentação de Educação e Cuidados para a Infância
3. Avaliação e acompanhamento do cumprimento da regulamentação
4. Recolha e partilha de informação

B — Pessoal

1. Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância: funções e formação requerida
2. Estatuto da carreira de educadores de infância
3. Formação inicial e contínua de educadores de infância
4. Vencimentos do pessoal de Educação e Cuidados para a Infância

C — Conteúdos programáticos e implementação

1. Estabelecimento das Orientações Curriculares
2. Orientações Curriculares
3. Orientações curriculares e organização pedagógica
4. Estratégias para a promoção da inovação e da qualidade educativa

D — Envolvimento das famílias e medidas de apoio

1. Participação dos pais e dos encarregados de educação
2. Informação aos pais
3. Medidas sociais de apoio aos pais na conciliação da vida profissional com a vida familiar
4. O papel das comunidades locais

E — Financiamento e fundos

O caso específico das Regiões Autónomas:

Madeira

Açores

Secção IV

Avaliação e investigação

Estudos de avaliação da qualidade
Estudos regionais sobre a rede
Estudos de modelos e sua implementação

Secção V

Conclusão

Bibliografia

Glossário

Anexos

Anexo III

Programa da Visita de Estudo

26 de Abril a 5 de Maio de 1999

Segunda-feira, 26 de Abril

O Sistema Educativo e a Educação Pré-Escolar

10h00 — 12h00

Reunião com a Coordenadora Nacional e a equipa do DEB responsável pela preparação do Relatório Preparatório para uma troca de pontos de vista sobre o programa e a metodologia da visita.

14h30 — 16h00

Reunião com a Coordenadora Nacional e representantes das instituições que participaram na preparação do Relatório Preparatório e de outras instituições oficiais.

Ministério da Educação: Dr^a. Eduarda Boal, Directora do Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais; Professor Doutor Paulo Abrantes, Director do Departamento da Educação Básica; Professor Doutor Pedro Lourtie, Director do Departamento do Ensino Superior; Professor Doutor Domingos Fernandes, Director do Departamento do Ensino Secundário; Dr. António Fazendeiro, Director do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento; Dr. Edmundo Gomes, Director do Gabinete de Gestão Financeira.

Ministério do Trabalho e Solidariedade: Dr^a. Joaquina Madeira - Directora-Geral da Direcção-Geral da Acção Social; Dr. João Rafael Almeida, Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular; Dr^a. Isabel Raposo Almeida, Departamento do Ensino Superior; Dr. José Martins Carlos, Gabinete do Secretário de Estado da Justiça; Dr^a. Guilhermina Lopes, Instituto Nacional de Estatística; Dr^a. Branca Virgínia

Martins, Chefe de Divisão da Direcção-Geral da Acção Social, Ministério do Trabalho e Solidariedade; Dr^a. Fátima Serrano, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério da Educação; Doutora Isabel Lopes da Silva, Instituto de Inovação Educacional; Dr^a. Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos, Inspeção-Geral da Educação.

16h30 — 17h30

Reunião com a Secretária de Estado da Educação e Inovação, o Secretário de Estado da Administração Escolar do Ministério da Educação e o Secretário de Estado da Inserção Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Terça-feira, 27 de Abril

Modalidades de Oferta, Gestão Escolar e Parcerias

9h00 — 10h30

Visita a um centro de educação pré-escolar da modalidade itinerante no Bairro da Bela Vista, em Palmela - Contacto: Dr^a. Leonor Duarte, CAE Setúbal.

11h00 — 13h00

Visita à Escola Básica Integrada da Quinta do Conde (pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos) para participar num debate sobre o novo modelo de gestão e a articulação entre os vários níveis - Contacto: Dr^a. Carmo Serrote. Participantes: Professores; Membros do Conselho Escolar; Autarquia; representantes dos estudantes.

15h00 — 17h00

Reunião com parceiros ligados à educação pré-escolar e de cuidados da infância (Departamento da Educação Básica). Participantes: Associação de Estabelecimentos do Ensino Particular; Padre José Martins Maia da Associação das IPSS; Associação Nacional dos Municípios; Confederação das Associações de Pais, CONFAP.

Quarta-feira, 28 de Abril

A Componente Educativa e Práticas Pedagógicas

9h30 — 11h30

Visita ao Jardim de Infância nº1 de Benfica
Contacto: Dr^a. Palmira Zambujo.

11h30 — 12h45

Reunião com a coordenadora das orientações curriculares, Doutora Isabel Lopes da Silva, a coordenadora do Núcleo de Educação Pré-Escolar, Departamento da Educação Básica, Dr^a. Miquelina Lobo e do grupo de educadores de infância.

14h30 — 16h30

Visita a Escolas

Grupo A: Visita a um Jardim de Infância da Associação João de Deus.
Contacto: Dr. António Ponces de Carvalho.

Grupo B: Visita ao Colégio Moderno.
Contacto: Dr^a Isabel Soares.

17h00

Reunião com a Comissão Parlamentar de Educação (Palácio de S. Bento - 1200 Lisboa)

Quinta-feira, 29 de Abril

Políticas conjuntas de Educação Pré-Escolar do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade

9h30

Grupo A: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa - Vale Fundão nº1.
Contacto: Dr^a. Gabriela Colen.

Visita a uma creche e a uma creche familiar, um Jardim de Infância e um ATL no mesmo edifício. Debate com representantes dos serviços pedagógicos e sociais da instituição

Grupo B: Centro Social e Paroquial de S.Vicente de Paulo.

Contacto: Padre Crespo.

Visita a uma creche, um Jardim de infância e um ATL no mesmo edifício. Debate com representantes dos serviços pedagógicos e sociais da instituição.

14h30 — 16h00

Reunião com os Serviços de Acção Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade, no Ministério. Participantes: Dr^a. Joaquina Madeira, Direcção-Geral da Acção Social; Dr^a. Branca Virgínia Martins, Direcção-Geral da Acção Social; Dr^a Maria Manuel Mira Godinho, Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo; Dr^a Maria João Rebelo, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Secretariado Distrital das IPSS; Dr^a Isabel Miguéns Bouças, União das Misericórdias; Mutualidades.

16h30 — 18h30

Debate de questões sobre Justiça e Direitos da Criança (Direcção-Geral da Acção Social). Participantes: Juiz Armando Leandro; Juiz do supremo Tribunal de Justiça; Dr^a Dulce Rocha, em representação do Alto Comissariado para a Igualdade e Família; Dr^a Ana Perdigão, IAC; Professora Doutora Manuela Silva, investigadora.

Sexta-feira, 30 de Abril

Cuidados de Saúde prestados às Crianças

9h00 — 10h30

Visita ao Hospital Fernando da Fonseca, Amadora.

11h00 — 12h30

Debate sobre questões relativas a saúde infantil e saúde escolar. Participantes: Professora Doutora Maria do Céu Machado, Directora da Divisão de Pediatria do Hospital Fernando da

Fonseca; Professor Doutor Mário Cordeiro, Conselheiro de Pediatria, Direcção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde; Dr^a Gregária vom Ammen, Direcção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde; Dr^a Isabel Loureiro, Programa de Promoção e Educação para a Saúde, Ministério da Educação; Dr^a Filomena Pereira, Coordenadora, Núcleo de Orientação Educativa e de Educação Especial, Departamento da Educação Básica; Dr^a Purificação Araújo, Comissão Nacional da Mulher e da Criança.

Formação Inicial e Formação Contínua de Professores - Estatutos dos Professores

14h30 — 16h00

Reunião na ESE de Lisboa sobre formação de educadores de infância e de professores do 1º ciclo.

Participantes: Dr. Abílio Amiguinho, ESE - Portalegre, Presidente da Associação das Escolas Superiores de Educação; Professora Doutora Amália Bárrios, Presidente do Conselho Directivo da ESE de Lisboa; Professora Doutora Emília Nabuco, da ESE de Lisboa; Dr^a Cristina Figueira, da ESE Setúbal; Dr^a Maria João Cardona, ESE Santarém; Dr. António Ponces de Carvalho, da ESE João de Deus.

16h30 — 18h30

Grupo A: Reunião com os Inspectores do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Participantes: Dr^a Carmo Clímaco, Subinspectora Geral da Educação; Dr^a Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos; Dr^a Ana Maria Guardiola, Inspectora da área da educação pré-escolar; Dr. José Manuel Simões de Almeida, Inspector do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Grupo B: Reunião com os Sindicatos dos Professores e a Associação dos Profissionais de Educação de Infância. Debate de questões relacionadas com os estatutos dos professores.

Domingo, 2 de Maio

Viagem de Lisboa para Viana do Castelo.

Segunda-feira, 3 de Maio*Expansão e Desenvolvimento da Rede Pré-escolar e Políticas das Autarquias*

9h30 — 12h00

Visita a uma escola de educação básica (1º ciclo) e pré-escolar.

14h30 — 17h00

Recepção no Município. Debate com parceiros locais e regionais sobre o Plano de Expansão da Educação Pré-escolar dentro do âmbito das políticas autárquicas.

Participantes: Dr. Defensor Moura, Presidente da Câmara Municipal; Drª Flora Silva, Câmara Municipal; Dr. Manuel Isaías, Câmara Municipal; Drª Gracinda Nave, Direcção Regional de Educação do Norte; Representantes do Centro Regional de Segurança Social do Norte e do Serviço sub-regional; Representante da Associação de Pais.

Terça-feira, 4 de Maio*Investigação e Inovação no âmbito da Infância em Portugal*

Braga

9h45

Visita a uma creche numa zona rural - Centro Paroquial de Vila Franca do Lima.

11h00

Sessão de trabalho no Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho. Debate com o Director do Centro, Professor Doutor Varela de Freitas, e com os Coordenadores do Projecto de Investigação sobre a Infância em Portugal (PIIP) - Avª Central, 100 Braga.

14h30 — 17h00

Reunião com investigadores em educação pré-escolar.

Participantes: Professor Doutor Bairrão Ruivo, Universidade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto; Professor Doutor João Formosinho, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho; Doutora Isabel Lopes da Silva, Instituto de Inovação Educacional; Professora Doutora Teresa Vasconcelos, Presidente do GEDEI - Grupo de Estudos para o Desenvolvimento e Educação da Infância; Professor Doutor Manuel Sarmento, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho; Dr. Édio Martins, representante do DAPP do Ministério da Educação.

Quarta-feira, 5 de Maio

Lisboa

10h30

Sessão de trabalho com os peritos.

11h30

Reunião com o Grupo de Trabalho do Departamento da Educação Básica

