

# REVISTA IBERO —AMERICANA

de Educación

*de Educação*



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

NÚMERO 22

Monográfico: *Educación inicial / Educação inicial*  
**Enero - Abril 1999 / Janeiro - Abril 1999**

TÍTULO: *Educação de Infância em Portugal: Perspectivas  
de Desenvolvimento num quadro de Posmodernidade*

AUTOR: *Teresa Vasconcelos*

## EDUCAÇÃO DE INFÂNCIA EM PORTUGAL: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO NUM QUADRO DE POSMODERNIDADE

**Teresa Vasconcelos (\*)**

*«um projecto que se constitua em verdadeiro contrato mobilizador»*

**SINTESE:** *A situação actual e os últimos avanços da educação inicial em Portugal são abordados pela ex-Directora Geral de Educação Básica desse país, tendo em conta o contexto político no qual está a ter lugar. Esta perspectiva implica a consideração de factores tais como a igualdade de oportunidades, que transcende os condicionantes sociais das crianças atendidas e a equiparação de homens e mulheres nas responsabilidades respeito à atenção das mesmas.*

*O papel do Estado como garante da equidade e como agente subsidiário na prestação do serviço resulta básico na definição do conceito da «tutela pedagógica única» tratado neste trabalho, que, por outra parte, reflecte com lucidez os esforços de Portugal por colocar à educação inicial num lugar destacado de suas políticas de atenção à infância.*

**SÍNTESIS:** La situación actual y los últimos avances de la educación inicial en Portugal son abordados por la ex-Directora General de Educación Básica de ese país, teniendo en cuenta el contexto político en el que está teniendo lugar. Esta perspectiva implica la consideración de factores tales como la igualdad de oportunidades, que trasciende los condicionantes sociales de los niños atendidos y la equiparación de hombres y mujeres en las responsabilidades respecto de la atención de aquellos.

El papel del Estado como garantizador de la equidad y como actor subsidiario en la prestación del servicio resulta básico en la definición del concepto de «tutela pedagógica única» tratado en este trabajo, que, por otra parte, refleja con lucidez los esfuerzos de Portugal por poner a la educación inicial en un lugar destacado de sus políticas de atención a la infancia.

---

(\*) Teresa Vasconcelos foi Directora-Geral da Educação Básica entre 1996 e 1999 e, simultaneamente, Coordenadora do Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. É ainda Presidente do GEDEI (Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância) e trabalha na Escola Superior de Educação de Lisboa, Portugal.

## 1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho abordaremos a situação da educação de infância em Portugal<sup>1</sup> nomeadamente os mais recentes desenvolvimentos neste campo educativo e social, a partir de uma análise histórica e cultural. Abordaremos as questões da educação das crianças portuguesas inseridas no contexto político mais vasto, na dinâmica da construção da igualdade de oportunidades e de uma efectiva paridade entre mulheres e homens, e numa perspectiva do desenvolvimento sustentado da sociedade portuguesa (Comissão Independente População e Qualidade de Vida, 1998).

Atendendo ao facto de a educação de infância ter adquirido ampla importância nos últimos cinco anos no quadro das prioridades educativas, faremos uma descrição das mais recentes medidas tomadas, apreciando o quadro legislativo e conceptual que foi criado assim como o processo de implementação das medidas governamentais. Deter-nos-emos especialmente no novo papel atribuído ao Estado e no conceito de «tutela pedagógica única» introduzida pela nova legislação. Concluiremos com uma problematização de todas estas medidas e teceremos considerações quanto ao futuro deste campo educativo e social tão rico e dinâmico na sociedade portuguesa posmoderna.

## 2. O NOVO CONTEXTO EDUCATIVO EM PORTUGAL

Para o presente Governo em Portugal a educação é uma prioridade. Em Maio de 1996, o Governo apresentou à Assembleia da República a proposta de um Pacto Educativo, convidando todos os parceiros —públicos, privados, etc.— a concertar esforços no sentido de melhorar a qualidade do sistema educativo português. Este Pacto Educativo parte do princípio de que a educação é uma responsabilidade colectiva, entendendo a escola como núcleo do processo educativo e elo de ligação entre a comunidade e a educação a nível local. As relações entre o Estado, a educação e a sociedade devem, por conseguinte, ser redefinidas de modo a introduzir uma maior participação de todos os parceiros e forças sociais no processo de decisão e na implementação das políticas educativas. É ainda afirmado o princípio da educação e formação

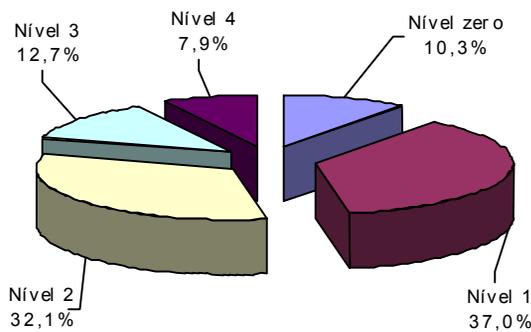
---

<sup>1</sup> Neste trabalho, optamos pela denominação *educação de infância* (0-6/8 anos), mais abrangente que a de *educação pré-escolar* (3-6 anos).

ao longo da vida, comprometendo-se o Estado a desenvolver medidas que garantam a elevação do nível de educação da população portuguesa no sentido de aproximar o seu desenvolvimento dos outros países da União Europeia.

Para além dos problemas colocados por uma recente democratização da sociedade portuguesa nos últimos vinte e cinco anos e pela correspondente democratização das estruturas educativas, podemos constatar a complexidade de um projecto que pretende garantir educação a toda uma população com índice educativo muito baixo, conforme no-lo demonstra o quadro n.º 1:

**Quadro n.º 1: População dos 15 aos 64 anos, por nível de literacia (%), em 1994**



FONTE: Benavente, *et al* (1996), «A Literacia em Portugal».

Os baixos índices de literacia vão de par com um alto índice de mulheres a exercer actividade laboral. Portugal é o país da União Europeia onde um maior número de mulheres trabalham a tempo inteiro. O quadro seguinte aponta indicadores de emprego e desemprego nos homens e nas mulheres:

A mudança da realidade das famílias portuguesas tem sido rápida, apresentando conseqüentes implicações para as estruturas de atendimento educativo e social. A família alargada, de cariz marcadamente rural, foi substituída pela família nuclear. Tal como noutros países europeus, a família monoparental (com uma significativa percentagem de mães adolescentes) continua a aumentar, facto que coloca novos

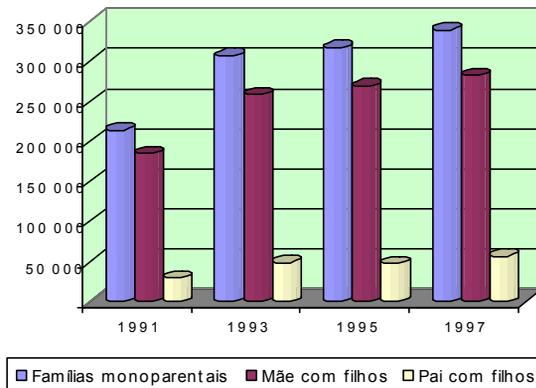
## Quadro nº 2: Alguns indicadores de carácter geral

	Homens %	Mulheres %
Taxa de actividade	57.0	43.6
Taxa de desemprego	3.9	6.2
Taxa de feminização emprego		44.5
Taxa de feminização desemprego		56.6

FONTE: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

desafios às políticas educativas e sociais. O quadro seguinte demonstra a subida da taxa de famílias monoparentais:

## Quadro nº 3: Evolução do número de famílias mono-parentais, 1991, 1993, 1995 e 1997



Face à complexidade e dificuldade da situação portuguesa, o Governo que assumiu funções em 1995, propôs-se garantir, entre outros objectivos estratégicos, uma educação básica de qualidade para todos, objectivos esses que foram definidos no documento *Educação, Integração, Cidadania* (ME, 1998). Para além do efectivo cumprimento da escolaridade básica de nove anos, dando prioridade ao primeiro ciclo da educação básica, isto é, aos quatro primeiros anos da escolaridade obrigatória (educação dos 6 aos 9 anos), o documento afirma a sua

intenção de «fazer da educação pré-escolar a primeira etapa da educação básica, comum a todas as crianças, meio de socialização com os códigos de relação e as regras de vida comunitária», garantindo a democratização e universalização da mesma e reforçando o primado da função educativa na educação pré-escolar.

### 3. ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

As novas medidas para a educação surgem, em Portugal, na sequência de um longo período de ausência de real desenvolvimento educativo, nomeadamente no âmbito da educação de infância.

Até 1980, apesar do rápido alargamento da rede pública de jardins de infância do Ministério da Educação depois da revolução de 1974 e da conseqüente restauração da democracia, os governos não tinham reconhecido a importância crucial da educação de infância. A Reforma Educativa dos anos oitenta descuroou-a por completo. As políticas subsequentes entregaram a responsabilidade pelo desenvolvimento da educação de infância ao sector privado, sem vincularem-no a qualquer regulação estatal. A taxa de desenvolvimento da educação pré-escolar era muito baixa, a rede pública não se expandia.

De facto, ao longo do séc. XX a educação de infância em Portugal foi-se desenvolvendo rápida ou morosamente de acordo com as políticas económicas, sociais e culturais dos diferentes governos. Os primeiros jardins de infância haviam sido criados ainda no século XIX, por iniciativa de intelectuais portugueses, os quais mantinham contacto com as ideias progressistas europeias. A educação de infância surge, assim, associada à afirmação de uma classe média que se tornava progressivamente mais educada. O primeiro jardim de infância Froebel foi fundado em Lisboa em 1882. Ao mesmo tempo, um grande pedagogo e poeta português, João de Deus, e seu filho, João de Deus Ramos, desenvolveram um método de iniciação à leitura (no início do séc. XX Portugal era um país com cerca de 75% de analfabetos) e às escolas móveis, através do método João de Deus, deram origem a uma rede privada de jardins de infância ainda hoje existente. Junto a estas iniciativas, e tendo em conta o lento progresso de industrialização, foram-se desenvolvendo instituições de carácter social de tipo asilar, destinadas a crianças de classes sociais desfavorecidas, e circunscrevendo-se às grandes cidades.

Outros pedagogos portugueses se preocuparam, de forma mais ou menos teórica, com a educação para as primeiras idades, nomeadamente José Augusto Coelho, que desenvolveu um programa para a escola infantil. Nos primeiros anos da República (1910-1926) instituiu-se o ensino infantil oficial, destinado a crianças entre os 4 e os 7 anos de idade de ambos os sexos. Foram criadas algumas escolas e fez-se a formação de professores especializados em educação infantil. No entanto, dada a precariedade dos primeiros governos da República, a educação infantil teve uma fraca expansão, circunscrita a progressivas declarações de intenções. De ressaltar, nessa época, a actividade notável da pedagoga Irene Lisboa, inspectora das classes infantis oficiais.

Com o advento do salazarismo (1926) a educação de infância oficial é extinta e, de forma ideologicamente conservadora, a educação das crianças passa para a responsabilidade das mulheres, mães de família. Algumas iniciativas foram prevalecendo, ligadas sobretudo à assistência social. Simultaneamente foi-se desenvolvendo a educação pré-escolar de iniciativa privada, no contexto de estabelecimentos do ensino particular destinados às crianças das classes privilegiadas.

Após a revolução de 1974 desencadeou-se um novo crescimento de instituições para a infância, como produto de iniciativas populares. Estas iniciativas estavam ligadas à progressiva tomada de consciência do papel das mulheres na sociedade portuguesa, o seu contributo activo no universo laboral e a conseqüente necessidade de instituições de guarda para as crianças. Podemos assim dizer que as mudanças de carácter social e político obrigaram o Estado a criar enquadramento legal para as iniciativas populares. Assim, a Lei 5/77 cria um sistema público de educação pré-escolar e, em 1979, é promulgado o Estatuto dos Jardins de Infância. Foi depois de 1975 que, perante a dispersão dos serviços de educação infantil por vários ministérios, começou-se a sentir a necessidade de uma maior coordenação de esforços. Os serviços para a infância passaram a estar dependentes de dois ministérios, o Ministério da Educação e o Ministério do Emprego e Segurança Social, desenvolvendo-se como dois sub-sistemas em separado. De acordo com a filosofia do novo sistema pós-revolucionário, estender o acesso à educação pré-escolar a toda a população tornou-se um desígnio nacional, tendo em vista atenuar rapidamente as diferenças socio-económicas e culturais, promover o bem-estar social e desenvolver as potencialidades das crianças.

Em síntese, podemos afirmar que a educação de infância veio a ser influenciada de forma decisiva pelas mudanças políticas e sociais

dos anos recentes. Desde o início do século a sociedade portuguesa conheceu transformações importantes, a saber:

- «a gradual industrialização do país com a concentração das populações em grandes centros populacionais, urbanos e suburbanos;
- o ingresso significativo das mulheres na vida activa;
- a emigração, particularmente desde a década de 60 e a guerra colonial que teve lugar de 1961 a 1974;
- a gradual valorização da criança na sociedade e na família, logo, o aumento das expectativas face à educação» (DEB 1999, pg. 9).

#### 4. MODALIDADES DE OFERTA

As diversificadas mudanças populacionais verificadas em Portugal nas últimas décadas, nomeadamente a emigração para países estrangeiros e, ao mesmo tempo, um movimento de migração do interior do país para o litoral, sobretudo das gerações mais jovens, fez com que os meios rurais se despovoassem e envelhecessem e as populações se concentrassem nas cidades do litoral. Em consequência, as crianças de idade pré-escolar rareiam nas zonas rurais e interiores do país, enquanto junto do litoral é difícil o sistema educativo dar resposta a todas as crianças. A esta realidade social, o sistema português deu dois tipos de resposta: uma, predominantemente «assistencial», como resposta aos pais que trabalhavam, da responsabilidade do antigo Ministério dos Assuntos Sociais e outra, predominantemente educativa, da responsabilidade do Ministério da Educação, nomeadamente a partir de 1973.

As modalidades de oferta educativa podem-se sintetizar da seguinte forma no quadro 4.

Para o grupo etário dos 0-3 anos existem modalidades de oferta formais e não formais (DEB, 1999). A oferta não formal é constituída pela família, amigos ou vizinhos, por empregadas domésticas ou amas não-licenciadas. As modalidades formais de oferta incluem as creches (as quais apenas abrangem cerca de 11,1% das crianças). Existem ainda

### Quadro nº 4: Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância e instituições promotoras

Entidade promotora	Administração Pública			Administração Privada			
	Estado		Autarquias				
Tipos de atendimento	ME	MTS	Municípios	IPSS	Estab. c/ fins lucrativos	Empresas	Cooperativas Associações
Creches		X	X	X	X	X	X
Creche e J. I.		X		X			
Amas		X					
Mini-creches				X			
Creches familiares		X		X			
Estab. de ed. pré-escolar- jardins de infância	X	X	X	X	X	X	X
Animação infantil e comunitária	X						X
Ed. infância itinerante	X						X
Activ. de animação socioeducativa		X	X	X	X	X	X

FONTE: Adaptado de J. Formosinho, 1994.

amas licenciadas, mini-creches e creches familiares. As creches familiares são constituídas por um conjunto de amas residentes na mesma área e integradas institucionalmente pelo Ministério da Solidariedade ou por Instituições Particulares de Solidariedade Social e Misericórdias. As estruturas destinadas a crianças dos 0 aos 3 anos dependem do Ministério da Solidariedade.

Para o grupo etário dos 3 aos 6 anos existem jardins de infância os quais podem ser de iniciativa pública, privada ou solidária e são tutelados pedagogicamente pelo Ministério da Educação. Complementando o horário dos jardins de infância podem-se organizar actividades de animação socio-educativa destinadas às crianças cujos pais trabalham.

Por iniciativa do Ministério da Educação podem ainda organizar-se modalidades de Animação Infantil e Comunitária destinadas a crianças de 5 anos com o fim de proporcionar à população que vive em zonas urbanas, periféricas, populosas e carenciadas, sem acesso a qualquer equipamento, actividades adequadas ao seu desenvolvimento. Em zonas rurais dispersas podem-se organizar actividades de Educação de Infância Itinerante, proporcionando actividades educacionais a crianças entre os 3-5 anos, que podem mesmo ter um carácter de visita à família.

## 5. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NOS ANOS NOVENTA

Em 1988 as taxas de cobertura da educação pré-escolar (3-5 anos) rondavam os 36% (PRODEP, Programa para o Desenvolvimento Educativo em Portugal) comparativamente às taxas de países do Norte da Europa que abrangiam entre 60 a 80% das crianças. Em 1994 o Conselho Nacional de Educação convidou o conselheiro e investigador João Formosinho a emitir um parecer sobre a situação da Educação Pré-Escolar em Portugal (Formosinho, 1994). Este parecer evidenciou a fragmentação dos serviços por vários ministérios e a falta de coordenação entre eles; a inexistência de uma transição eficaz para o 1º ciclo do ensino básico; a predominância de funções assistenciais sobre as educativas; as diferenças de salários e de condições de trabalho entre os educadores de infância. O parecer, elaborado após amplo processo de consulta a profissionais, investigadores e serviços, foi muito bem aceite na opinião pública. Recomendava que o Estado, para além de apoiar financeiramente a educação pré-escolar, desempenhasse, em conjunto com as autarquias, um papel mais decisivo no processo de desenvolvimento do sistema de educação pré-escolar. Esta conjuntura trouxe a educação pré-escolar para o debate público e para a agenda política, tornando-a motivo de interesse nacional.

Após a mudança governamental de 1995 foi elaborado um Relatório Estratégico para o Desenvolvimento e Expansão da Educação Pré-Escolar (Formosinho e Vasconcelos, 1996), o qual deu origem ao Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar em Portugal (ME, 1996). Na sequência deste Plano foi apresentada à Assembleia da República a Lei-Quadro para a Educação Pré-Escolar (Lei 5/97), a qual dava orientações políticas claras para o processo de expansão da rede de jardins de infância. Considerava a educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica, alicerce e suporte de

uma educação ao longo da vida e consagrava a articulação de esforços entre o Ministério da Educação e o Ministério da Solidariedade no sentido de garantir a dupla componente educativa e social da educação de infância. Introduzia ainda o conceito de tutela pedagógica única e definia a existência de uma «rede nacional de educação pré-escolar» constituída por estabelecimentos de iniciativa pública e privada, nomeadamente solidária.

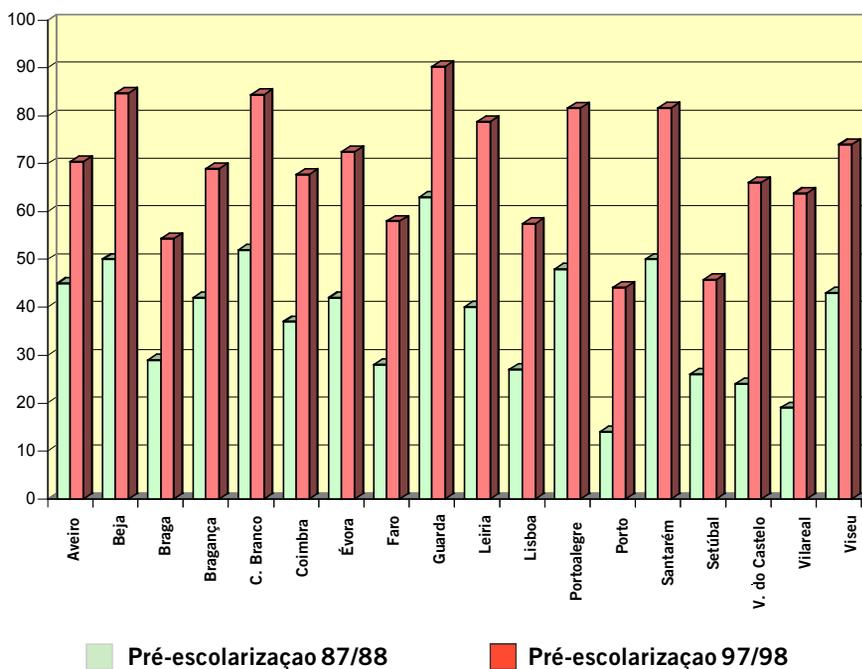
A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar definia assim os objectivos para a educação pré-escolar (artigo 10º):

- «promover o desenvolvimento pessoal e social da criança com base em experiências de vida democrática numa perspectiva de educação para a cidadania;
- fomentar a inserção da criança em grupos sociais diversos, no respeito pela pluralidade das culturas, favorecendo uma progressiva consciência do seu papel como membro da sociedade;
- contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem;
- estimular o desenvolvimento global de cada criança, no respeito pelas suas características individuais, inculcando comportamentos que favoreçam aprendizagens significativas e diversificadas;
- desenvolver a expressão e a comunicação através da utilização de linguagens múltiplas como meios de relação, de informação, de sensibilização estética e de compreensão do mundo;
- despertar a curiosidade e o pensamento crítico;
- proporcionar a cada criança condições de bem-estar e segurança, designadamente no âmbito da saúde individual e colectiva;
- proceder à despistagem de inadaptações, deficiências e precocidades, promovendo a melhor orientação e encaminhamento da criança;

- incentivar a participação das famílias no processo educativo e estabelecer relações de efectiva colaboração com a comunidade».

A nova lei preconizava objectivos não apenas ligados ao desenvolvimento sócio-emocional mas também intelectual, enunciava princípios claros de educação para a cidadania e afirmava o papel da educação pré-escolar na correcção de assimetrias sociais e na igualização de oportunidades. Concebia uma educação pré-escolar em estreita

**Quadro nº 5: Evolução da cobertura de educação pré-escolar, 1987/88 a 1997/98**



FONTE: DAPP, Ministério da Educação, 1998.

articulação com a educação de adultos e implicando o desenvolvimento destes à medida que participavam nas instituições para a infância

Sabemos que a taxa de cobertura da educação pré-escolar era em 1997 de 64,5%. Numerosos estabelecimentos, principalmente nos

centros urbanos de grande densidade populacional, têm listas de espera de crianças, o que demonstra que o Estado ainda não atingiu a meta de universalização da oferta. Uma ampla campanha foi lançada nos meios de comunicação durante o ano de 1997 alertando para a necessidade das famílias inscreverem os seus filhos no jardim de infância e alertando para as vantagens para o desenvolvimento das crianças. O quadro seguinte ilustra a evolução da oferta da educação pré-escolar nos últimos dez anos:

Se atentarmos à evolução da cobertura da rede da educação pré-escolar por distritos constataremos que de 1994, ano anterior ao lançamento do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Rede de Educação Pré-escolar, até 1997/98, após a implementação desta medida política, há um aumento consistente da população abrangida pela educação pré-escolar.

## 6. CRIAÇÃO DE UM GABINETE PARA A EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

A fim de coordenar todas as iniciativas visando o desenvolvimento da educação pré-escolar, foi criado um Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (despacho 186 ME/MSSS/MEPAT/96), o qual envolveu a participação do Ministério da Educação e do Ministério da Solidariedade. Este Gabinete interministerial tinha como objectivos:

- «a) a concepção de linhas de acção relativas ao Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, através de:
  - elaboração de normativos que enquadrem o seu desenvolvimento;
  - desenvolvimento de propostas na área de intervenção pedagógica, nomeadamente as linhas de orientação curricular, a organização pedagógica e a formação de educadores;
- b) a promoção e o acompanhamento das medidas de desenvolvimento do Programa;
- c) a criação de incentivos ao lançamento de programas de inovação, de formação, e de pesquisa, em articulação com

outros serviços e entidades, no sentido de melhoria de qualidade de toda a rede».

A tarefa do Gabinete era ampla. Se por um lado era importante desenvolver drasticamente a rede de educação pré-escolar, que em 1995 cobria apenas cerca de 36% da população dos 3 aos 5 anos de idade, era ainda necessário que todos os jardins de infância tivessem uma componente educativa e social, o que implicava alargar os horários e garantir refeições nos jardins de infância tutelados pelo Ministério da Educação, e garantir também qualidade pedagógica nos jardins de infância da rede de solidariedade social, mais vocacionados para o apoio social às famílias. Tal qualidade pedagógica passava pela implementação de Linhas Orientadoras Curriculares comuns a todos os jardins de infância. Estas Linhas Orientadoras foram desenvolvidas progressivamente, ao longo de dois anos, num amplo processo de consulta a profissionais, investigadores, formadores e entidades ligadas à administração educativa.

O Gabinete para a Expansão era dotado de um Conselho Consultivo constituído por representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's), da Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e da União das Misericórdias, bem como de dois reconhecidos investigadores no âmbito da educação pré-escolar.

Celebraram-se protocolos com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, com a União das IPSS's e das Misericórdias e com a AEEP. Estes parceiros eram vitais para garantir o processo de expansão e desenvolvimento de uma rede nacional de educação pré-escolar, tal como a nova Lei-Quadro preconizava. Procedeu-se à criação da legislação que regulamentava a Lei-Quadro (DEB, 1997, Novembro). Concertou-se a estratégia de concepção e lançamento das Orientações Curriculares para a educação pré-escolar (DEB, 1997, Novembro), e delineararam-se estratégias para a disseminação da qualidade em todos os jardins de infância da rede nacional (DEB, 1998, Outubro), nomeadamente lançando projectos de avaliação da qualidade ligados ao estabelecimento e envolvendo directamente as equipas educativas.

## 7. UM NOVO PAPEL ESTRATÉGICO PARA O ESTADO

O Governo passava a assumir um novo papel: ser um Estado melhor que restringe a centralização de serviços e fomenta uma administração menos burocrática, promovendo assim uma supervisão mais eficiente; por outro lado, passava a desempenhar um papel regulador e compensatório, o que permitia uma melhor coordenação das ofertas educativas para a educação pré-escolar (Formosinho, 1994). O seu papel regulador consiste em produzir legislação, oferecer apoio técnico e pedagógico, e criar um sistema de inspecção. A melhor supervisão consiste em fazer funcionar a avaliação pedagógica e do sistema através de um sistema consistente de inspecção. A coordenação de ofertas educativas implica a monitoragem contínua do sistema, por forma a tornar possível o papel compensatório do Estado e o desenvolvimento da rede pública como modelo-padrão. Por papel compensatório entende-se que o Estado deverá dar uma atenção muito especial e mais directa às regiões isoladas e às áreas socialmente carenciadas.

Ao assumir estes vários papéis, o Estado tem de mobilizar iniciativas e de garantir o pleno acesso de todas as crianças à educação pré-escolar. Deve também equilibrar o seu papel no planeamento e na arbitragem —que regula, identifica e corrige as assimetrias internas do sistema— com o seu papel na promoção de projectos diversificados em cada região e em cada Comunidade Educativa.

O papel estratégico do Estado implica:

- considerar os estabelecimentos de educação pré-escolar como tendo simultaneamente uma função educativa e uma função social;
- manter o papel de modelo-padrão assumido pela rede pública de jardins de infância e melhorar esta rede na periferia das grandes cidades e em regiões educacional e culturalmente carenciadas;
- fomentar as iniciativas de entidades não-públicas na criação de outros programas de educação pré-escolar;
- oferecer uma maior visibilidade do Estado através de um sistema integrado de apoio e controlo técnico, avaliação,

supervisão, formação, construção de recursos pedagógicos e inspecção;

- garantir a flexibilidade dos diferentes modelos organizativos de acordo com as necessidades sociais de cada região, mas favorecendo uma clara articulação com as escolas do 1º ciclo;
- promover uma administração menos burocratizada e um melhor planeamento da rede nacional;
- compensar as desigualdades sociais e regionais existentes no país.

Como se lê nas conclusões do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, é aspiração do Governo elaborar «um projecto que se pretende que constitua um verdadeiro contrato mobilizador. Através da concertação de iniciativas, esforços, energias, boas vontades, num saudável sentido de cidadania e participação social, torna-se viável desenvolver um projecto como este, cabendo ao Estado regular, coordenar e garantir a prossecução de fins justos e correctores das desigualdades sociais e competindo à sociedade civil iniciar, propor, inovar e articular esforços numa dinâmica criativa e participativa» (Ministério da Educação, 1996).

## 8. CONCEITO DE TUTELA PEDAGÓGICA ÚNICA

A Lei-Quadro para a Educação Pré-Escolar reconhece o princípio da tutela pedagógica única como competência do Ministério da Educação. Segundo Formosinho (1997) a tutela pedagógica única «é o instrumento mais adequado para conseguir que todos os contextos de educação pré-escolar concretizem a oferta de educação de infância como serviço educativo e como serviço social» e implica «a criação de regras comuns a todos os contextos de educação pré-escolar» (pg. 35). Assim, segundo a Lei, nomeadamente o seu artigo 8º, afirma-se que o Estado define as orientações gerais a que se deve subordinar a educação pré-escolar, sobretudo nos seus aspectos pedagógico e técnico, competindo-lhe:

- «definir regras para o enquadramento da actividade dos estabelecimentos de educação pré-escolar;

- definir objectivos e linhas de orientação curricular;
- definir os requisitos habilitacionais do pessoal que presta serviço nos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- definir e assegurar a formação do pessoal;
- apoiar actividades de animação pedagógica;
- definir regras de avaliação da qualidade dos serviços;
- realizar actividades de fiscalização e inspecção».

Parte-se do princípio de que a tutela pedagógica não deve uniformizar ou estatizar, mas tornar-se caminho e afirmação de dinâmicas e possibilidades múltiplas, num quadro de referências amplo proporcionado pela lei, com atribuição de responsabilidades claras entre os diferentes intervenientes. Segundo Vasconcelos (1998) são as seguintes as dimensões da tutela pedagógica única:

- O reconhecimento da diversidade de modalidades de educação pré-escolar, em adequação aos contextos e possibilidades locais, mas salvaguardando sempre a dupla vertente da educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica: a função educativa e o apoio social às famílias. Nesta diversidade de modalidades se incluem, além do jardim de infância tradicional, a possibilidade de organizar educação pré-escolar itinerante ou de proporcionar actividades de animação infantil comunitária.
- A articulação primordial (e urgente) com o 1º ciclo do ensino básico, na certeza de que, quando esta articulação se realiza, as aprendizagens das crianças são muito mais profundas, determinantes e sequenciais. Não podemos também esquecer a articulação com instituições destinadas a crianças dos 0 aos 3 anos e a necessidade de que, também estas, assegurem qualidade pedagógica e intencionalidade educativa.
- O estabelecimento de normas, critérios pedagógicos e técnicos de instalação e/ou adaptação de instalações. Subsequente à Lei desenvolveu-se um decreto-lei e vários normativos regulamentadores da Expansão, os quais explicitavam as regras do financiamento, instalações, materiais e equipa-

mento, horários dos estabelecimentos, participações das famílias, orientações curriculares, etc.

- A concepção, lançamento e acompanhamento de Orientações Curriculares para a educação pré-escolar a nível nacional, na certeza de que o tempo curricular (de intencionalização educativa) deve implicar a planificação, intencionalização da actividade educativa, avaliação e registo. As Orientações Curriculares foram construídas a partir de um amplo processo de consulta de profissionais, serviços e investigadores e são a expressão da maturidade de um grupo profissional. Obedecem aos princípios de sequencialidade e articulação entre níveis educativos. Os educadores, inseridos nas respectivas equipas pedagógicas, devem ser os gestores do currículo no contexto do projecto educativo da respectiva instituição.
- A valorização do pessoal técnico e auxiliar e o compromisso pela sua formação contínua. Foi consagrado o grau de licenciatura para os educadores de infância e programados cursos de complemento de formação para os não licenciados, garantindo a mesma formação de base para todos os professores, independentemente do nível de ensino em que leccionam.
- O envolvimento dos pais de forma sistemática. A Lei reconhece como é vital o envolvimento dos pais no projecto educativo e na gestão das instituições. Sabemos hoje que não é possível uma educação pré-escolar de qualidade sem o envolvimento dos pais.
- A definição de regras de avaliação da qualidade dos serviços sob o ponto de vista educativo e social. A este nível estabeleceram-se parâmetros avaliativos por parte dos diferentes serviços (inspecção, estruturas centrais e regionais do Ministério da Educação e da Solidariedade). Desenvolveram-se ainda projectos de avaliação centrada nas instituições, orientados para metas progressivas de melhoria, construídos a partir do interior das instituições e envolvendo os profissionais no processo de mudança.
- A fiscalização e inspecção, bem como o apoio à animação pedagógica. Se o papel regulador do Estado não pode ser

posto em causa sob pena de cairmos em mecanismos mais sofisticados de exclusão escolar e social, há que encontrar patamares diversificados de regulação da qualidade e de animação pedagógica, nomeadamente através das organizações profissionais, dos movimentos pedagógicos, de redes e projectos de dinamização local.

- A salvaguarda do princípio de igualdade de oportunidades e de correcção de assimetrias sociais. Se tutela implica uma autoridade eivada de protecção e garantia de segurança, há que salvaguardar de forma ainda mais intencionalizada a qualidade dos estabelecimentos de educação pré-escolar onde existam crianças e famílias menos capazes de a exigir. Se queremos discriminar positivamente as crianças e famílias mais desfavorecidas, dando-lhes igualdade de oportunidades, o Estado deve investir amplamente na melhoria da qualidade das instituições que as servem.

Assim, a tutela pedagógica não pode ser imposta de forma burocrática. Tem que ser construída numa dinâmica colectiva e interactiva de esforços, num processo de articulação entre ministérios, entre organismos da administração central, regional e local, entre poderes públicos, autárquicos, privados e solidários; entre profissionais com funções e formações diversificadas, incluindo o pessoal auxiliar e os professores do 1º ciclo; com as famílias e entre as famílias. Trata-se de um processo indutor de uma «co-construção de uma tutela pedagógica única» (Vasconcelos, 1998).

## 9. PROBLEMAS E POSSIBILIDADES

Depois de largos anos em que não se investiu na educação e cuidados para a infância, o Governo português e a sociedade civil descobriram quão crucial é o investimento na educação de infância para o desenvolvimento sustentado da sociedade portuguesa.

A estrutura legal enquadradora foi desenhada conjuntamente pelos Ministérios da Educação e Solidariedade, assumindo o Ministério da Educação a tutela pedagógica das instituições destinadas às crianças dos 3-6 anos. Como é de esperar num processo legislativo tão recente e num modelo de desenvolvimento para este sub-sistema educativo centrado em parcerias, existem problemas na implementação, sendo

necessária uma constante monitorização do sistema de forma a impedir distorções e perversidades.

Há que continuar a desenvolver o nível de oferta da educação pré-escolar de forma a torná-la realmente universal. Mas o Estado português não pode descuidar o apoio às crianças de 0-3 anos, sob pena de discriminar muitas famílias e não desenvolver políticas de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. Num país onde grande parte das mulheres trabalham, o atendimento das primeiras idades passa a ser uma responsabilidade social e não apenas assunto das famílias, ou, implicitamente, das mulheres. Assim, o Ministério da Educação tem que assumir também funções mais amplas e sistemáticas no atendimento aos 0-3 anos e na qualidade pedagógica das respectivas instituições.

Outro desafio é o da melhoria pedagógica dos jardins de infância. Se o lançamento de Orientações Curriculares constituiu um marco importante, há que acompanhar no terreno a implementação dessas mesmas orientações, através de uma supervisão de qualidade, de animação pedagógica e de formação profissional.

A qualidade das instituições para a infância é ainda determinada pelo real envolvimento dos pais. Se a Lei consagra esta necessidade, há que encontrar estratégias de construção de parcerias e de liderança de forma a que os pais participem activamente e reconheçam as instituições como suas.

Torna-se ainda necessário investir numa articulação privilegiada com o 1º ciclo da educação básica. As novas modalidades de gestão e administração das escolas permitem a formação de agrupamentos com outros níveis de ensino. Mas é prioritário criar uma real gestão conjunta através da dinamização de projectos educativos coerentes e concertados que tenham expressão nos diferentes níveis de ensino.

O estabelecimento do nível de licenciatura para leccionar em qualquer grau de ensino incluindo o pré-escolar, foi um passo decisivo e corajoso. No entanto há ainda um longo trabalho a fazer na valorização dos profissionais, nomeadamente na garantia de salários dignos em todas as redes (nomeadamente na rede solidária). É necessário investir de forma sistemática na formação em serviço, sempre que possível ligada ao projecto educativo do estabelecimento. Urge ainda criar incentivos para os profissionais que trabalhem em zonas isoladas e/ou desfavorecidas e também encontrar formas de atrair profissionais do sexo masculino para

este nível educativo, pois 99,8% dos profissionais em exercício são do sexo feminino. Este facto repercute-se nos modelos identitários que os jardins de infância proporcionam às crianças, tendo consequências amplamente demonstradas no sucesso escolar ulterior.

Se o Plano de Expansão da Educação Pré-escolar em Portugal foi um processo de construção de parcerias, é necessário continuar a estimular essas mesmas parcerias, nomeadamente com os municípios. Cada município deve sentir-se responsável por investir na qualidade da rede pública ou privada de educação pré-escolar da sua área de influência. Construindo parcerias com as famílias e com os profissionais e suas organizações, os municípios entenderão que a qualidade da educação é uma dimensão crucial da cidadania e da democratização da sociedade.

Importa ainda assegurar uma eficaz rentabilização de esforços, ultrapassando barreiras geográficas ou de competências de serviços, e garantindo respostas estratégicas e concertadas. Portugal é um país onde muitos recursos são desperdiçados por incapacidade dos serviços trabalharem em conjunto, num real sentido de colaboração.

Compete ao Estado, em articulação com a sociedade civil, investir e financiar a inovação e a pesquisa. Sem divulgação de práticas exemplares e sem regular o sistema através de investigação e avaliação sistemática, não é possível uma efectiva melhoria de qualidade.

O Relatório do Exame Temático da OCDE à Educação e Cuidados para a Infância em Portugal (OECD, 1999, Dezembro) alerta para alguns destes problemas e faz importantes recomendações ao Estado Português. Reconhecendo a alta prioridade concedida à educação e bem-estar das crianças mais pequenas em Portugal, considera existirem «algumas realidades políticas difíceis que têm de ser enfrentadas» (1999, pg. 52). Insiste na necessidade de uma estratégia governamental para as crianças dos 0 aos 3 anos; na necessidade de prestar especial atenção aos problemas das mulheres, mães de família, sob pena de avolumar antigas discriminações; na importância de melhorar a coerência das medidas políticas e sua implementação; no reforço de uma estratégia de inspeção e auto-avaliação; na aposta da investigação, garantindo o seu financiamento. No entanto, reconhece o esforço dramático feito nos últimos anos e «encoraja os ministérios da tutela a continuar o seu excelente trabalho em benefício das crianças e famílias» (1999, pg. 49).

## 10. CONCLUSÃO

Neste trabalho procurou-se dar uma visão ampla dos recentes desenvolvimentos da educação de infância em Portugal, inscritos num contexto histórico e cultural mais vasto. Considerando a educação de infância como o começo de um processo de educação e formação que se desenvolve ao longo de toda a vida, espelho do desenvolvimento de um país, relacionou-se a educação de infância com políticas de promoção das mulheres, de educação de adultos, de erradicação da pobreza e de elevação do nível económico, social e cultural da população portuguesa. Procurou-se descrever amplamente e sistematicamente o notável esforço desenvolvido pelo governo português na promoção deste nível educativo.

A educação de infância não é apenas um bem social e educativo. É também um bem cultural. Porque a cultura pressupõe aprender ao longo da vida, requer curiosidade intelectual e capacidade de resolução de problemas, implica a usufruição estética inscrita no quotidiano, exige a radicalidade de uma postura ética. Cultura quer também dizer e reconhecer a existência de sociedades plurifacetadas, multiculturais, onde se afirma a diferença mas se garante a igualdade de oportunidades. É esta a realidade da sociedade posmoderna portuguesa, esta simultaneamente, a sua potencialidade. Daí consideramos que a qualidade da educação de infância num país pode ser caminho para uma sociedade mais humana e mais justa.

Acreditamos que proporcionar uma educação pré-escolar com o bem social, educativo e cultural, é um projecto de cidadania para toda a sociedade portuguesa. É uma forma de tomar acto essa cidadania, reconhecendo o valor da infância e considerando as crianças como pequenas cidadãs de pleno direito, capazes de participar activamente na melhoria da sociedade. Fazer-lo não se assegura desde a mais tenra idade uma real qualidade educativa para as instituições que as servem. Só assim o projecto do alargamento, expansão e desenvolvimento da educação de infância em Portugal se poderá constituir em «verdadeiro contrato mobilizador».

## BIBLIOGRAFIA

BAIRRÃO, J., LEAL, T., ABREU-LIMA, I e MORGADO, R.: «Educação Pré-Escolar». In: *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP, vol II*, Ministério da Educação, Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, 1997.

BAIRRÃO, J. e VASCONCELOS, T.: «A educação pré-escolar em Portugal: Contributos para uma perspectiva histórica». *Inovação, 10*, 1,7-19, 1997.

BAIRRÃO, J. e TIETZE, W.: *A educação pré-escolar na União Europeia*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1995.

COMISSÃO INDEPENDENTE POPULAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA: *Cuidar o Futuro: Um programa radical para viver melhor*, Lisboa, Trinova Editora, 1998.

DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: *A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal*, Relatório Preparatório para o Exame Temático da OCDE, Lisboa, DEB, Abril, 1999.

DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: *Legislação*, Lisboa, Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, Novembro, 1997.

DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar*, Lisboa, Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, Setembro, 1997.

DEPARTAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: *Qualidade e Projecto na Educação Pré-Escolar*, Lisboa, Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, Outubro, 1998.

DIÁRIO DA REPÚBLICA: *Lei 5/97. Lei- Quadro para a Educação Pré-Escolar*. 1ª Série A de 10.02.97, Janeiro, 1997.

DIÁRIO DA REPÚBLICA: *Despacho Conjunto 186/ME/MSSS/MEPAT/96*, Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, Agosto, 1996.

FORMOSINHO, J.: *Parecer 1/94, A Educação Pré-Escolar em Portugal*, Lisboa, Conselho Nacional da Educação, 1994.

FORMOSINHO, J.: «Comentário à Lei 5/97». In: *Legislação*, Lisboa, Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, Novembro, 1997.

FORMOSINHO, J. e VASCONCELOS, T.: *Relatório Estratégico para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: *Educação, Integração, Cidadania: Documento Orientador das Políticas para o Ensino Básico*, Lisboa, Ministério da Educação, Março, 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: *Plano para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação, Março, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: *Pacto Educativo para o Futuro*, Lisboa, Ministério da Educação, Maio, 1996.

OECD: *Early Childhood Education and Care Policy in Portugal, OECD Country Note*, Paris, OCDE, Documento Policopiado, January, 2000.

VASCONCELOS, T.: «Que Tutela Pedagógica Única?» *Boletim do Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, n.º 3, Novembro, 1998,.

VASCONCELOS, T.: «Planting the field of Portuguese preschool education: Old roots and new policies», *European Early Childhood Education Research Journal*, 5, 1, 5-15, 1997.

VASCONCELOS, T.: *Portuguese policies for preschool education: investing on a founding structure and support for lifelong learning*. Actas do Seminário: Os Sistemas de Educação e Formação Profissional e o Desenvolvimento Económico, Sintra: 30 Outubro a 1 de Novembro de 1996, 1996.

WOODHEAD, M.: «Towards a global paradigm for research in early childhood education». *European Early Childhood Education Research Journal*, 7, 1, 5-22, 1999.