

# Pensar a educação de infância e os seus contextos

Catarina Tomás, Emília Vilarinho, Luísa Fernandes Homem, Manuel Sarmento e Maria Assunção Folque

O texto que a seguir se apresenta foi produzido no contexto do Projeto Pensar a Educação em Portugal, iniciativa levada a cabo pelo Grupo Economia e Sociedade (GES) e representa o contributo da equipa que trabalhou as questões relacionadas com a educação de infância.

O GES tem procurado contribuir com a sua reflexão e tomadas de posição para debater questões de oportunidade e relevância para o desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesa.

Neste contexto entendeu que seria da maior oportunidade desencadear um processo de reflexão cidadã que contribuisse para colocar na agenda política e da sociedade civil o Pensar a Educação enquanto projeto global a prazo, nas suas diferentes vertentes: a educação de infância, a educação básica e secundária, a educação das crianças e jovens com necessidades especiais, o ensino superior e a investigação, a educação da população adulta, a formação dos professores e dos educadores, a organização, administração e financiamento do sistema educativo.

As reflexões das equipas entretanto constituídas foram apresentadas e debatidas num seminário realizado em Lisboa em maio deste ano. Para saber mais sobre o projeto vá a [http://areiadosdias.blogspot.pt/p/blog-page\\_98.html](http://areiadosdias.blogspot.pt/p/blog-page_98.html)

## INTRODUÇÃO

No âmbito do projeto abrangente que se propõe Pensar a Educação em Portugal 2015, o contributo do grupo sobre a educação de infância situa a sua reflexão na educação das crianças dos 0 anos até à entrada para o 1.º ciclo do ensino básico (CEB). Conscientes de que o processo de educação ocorre num *continuum* entre os contextos de educação formal ao longo de diversos níveis etários e, igualmente, num *continuum* entre os contextos de educação formal e os contextos de educação não formal dos quais as famílias são o que merece maior atenção, situamo-nos neste intervalo etário para podermos produzir um documento com alguma profundidade. Sabemos dos riscos que corremos neste recorte que contraria não só o conceito de educação de infância adotado na Europa, mas também o que foi utilizado em documentos estruturantes, produzidos em Portugal, para uma conceção da educação das crianças mais novas e que se referem à educação de infância como a educação dos 0 aos 12 anos (Conselho Nacional de Educação, 2008). Reconhecemos, igualmente, a educação de infância como um espaço de fronteira (Vasconcelos, 2014) entre diversos espaços de educação e da vida em sociedade, nomeadamente nas esferas da saúde, da cultura, do emprego, da cidade e do mundo natural. Sem esquecer que nestes trânsitos estamos por vezes a lidar com a criança e outras vezes com o aprendiz, ainda não aluno, mas já habitante de um espaço formal de educação, consideramos como prioridade observar as políticas e as respostas efetivas de educação das crianças entre os 0 e os 6 anos, num contexto socioeconómico de crise onde estas se tornam particularmente vulneráveis, procurando conhecer o que, como país, temos feito pela educação de infância e como projetamos o que queremos fazer nos tempos próximos.

O texto organiza-se a partir de três secções procurando identificar as questões/proble-

mas fundamentais, enunciando pontos fortes e fracos e fazendo referência ao conhecimento produzido em Portugal e noutros países: a primeira, *A ecologia da infância como base para a compreensão dos desafios que se colocam à educação de infância e aos direitos da criança*, procura contextualizar este documento sobre educação num quadro social abrangente que compreenda os desafios da sociedade atual e da situação das crianças e dos seus direitos; a segunda, *O papel do Estado na definição e desenvolvimento da educação de infância em Portugal*, retrata a evolução do papel do Estado enquanto legislador e construtor do papel da criança na sociedade e da identidade da educação de infância em Portugal; a terceira, *Rede formal de educação de infância*, equaciona o desenho da rede e a questão do acesso, bem como os/as profissionais de educação de infância e as suas práticas. Por último, e com base no equacionar da situação da educação de infância no tempo presente, enunciaremos linhas de ação que promovam uma educação de infância como garante de um desenvolvimento social sustentável, que combine produtividade com proteção social e equidade ambiental, reforçando a construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida.

Importa explicitar desde já que a rede de serviços para a educação de infância em Portugal é constituída por estabelecimentos de diferentes tipologias, estatutos e tutelas:

- Dos 0 aos 3 anos – a) Creches de instituições privadas de solidariedade social (IPSS) e de instituições privadas com fins lucrativos; e b) Amas legalizadas pela Segurança Social<sup>1</sup>. Todos estes serviços são tutelados pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
- Dos 3 aos 6 anos – a) Jardins de infância da rede pública; b) Jardins de infância

<sup>1</sup> Está em preparação legislação que introduz novas perspetivas sobre o serviço de amas e sua regulação (ver ponto 3.1. deste documento).

de instituições privadas de solidariedade social (IPSS); e c) Jardins de infância de instituições privadas com fins lucrativos. Para além destas modalidades, existem ainda bolsas residuais de educação itinerante. Todas estas modalidades têm a tutela pedagógica do Ministério da Educação e Ciência.

### **1. A ecologia da infância como base para a compreensão dos desafios que se colocam à educação de infância e aos direitos da criança**

O século XX foi o século dos direitos da criança, uma vez que marca a emergência e desenvolvimento de um quadro jurídico-legal de proteção à infância e de instituições e organizações transnacionais que defendem e promovem esses direitos. À semelhança do que aconteceu na maioria dos países ocidentais, Portugal acompanhou essa tendência, ainda que de forma paradoxal. Se por um lado, foi um dos primeiros países a aprovar uma Lei de Proteção à Infância (1911) e a consagrar na Constituição da República Portuguesa (1976), como direitos fundamentais, os da infância e a ratificar a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), em 1990, por outro lado, muitos desses compromissos permanecem ainda por cumprir, não porque os direitos das crianças se assumam demasiado ambiciosos ou tecnicamente difíceis de promover, mas apenas porque a agenda política relativa à infância não é ainda, no início do século XXI, uma prioridade. Daqui resulta uma sociedade em permanente tensão entre os discursos e práticas que efetivamente se promovem em relação à infância e às crianças.

São muitas as conquistas alcançadas ao longo da história relativamente à defesa dos direitos da criança, com especial incidência nas últimas décadas (Tomás, Fernandes & Sarmiento, 2011; UNICEF, 2014). Há indicadores que revelam que a situação das crian-

ças melhorou globalmente em áreas como na saúde, onde assistimos à diminuição da taxa de mortalidade infantil, na educação, com o aumento da duração média da pré-escolarização, ou na área da justiça, onde presenciámos a promulgação de diplomas que visam melhorar a proteção das crianças (e.g. Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais, 2007) ou recomendações que visam a promoção da sua participação (e.g. Recomendação CM/Rec (2012)<sup>2</sup> sobre a participação das crianças e jovens com menos de 18 anos; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de Um Procedimento de Comunicação, que entrou em vigor no dia 14 de abril de 2014)<sup>2</sup>. Não obstante, a situação das crianças no mundo continua a revelar sinais preocupantes. A leitura do *Relatório da Situação Mundial da Infância* (UNICEF, 2014) revela factos surpreendentes: milhões de crianças continuam a não ter acesso a cuidados de saúde de qualidade, a uma alimentação equilibrada, à educação (acesso e qualidade), a fontes de água potáveis, a saneamento ou a condições de habitabilidade e ainda milhões de crianças são exploradas economicamente, casam ou são pais e mães precocemente, com consequências nas condições de desenvolvimento de si próprios e dos seus filhos.

A atenção pública dedicada à infância, consequência em muito da ação de ONG, dos *media* e do contributo do conhecimento científico, tem-se refletido nas agendas políticas, nacionais e globais, nomeadamente pelo desenvolvimento de políticas públicas, ainda que de baixa intensidade como no caso de Portugal (Sarmiento et al., 2007; OCDE, 2013). Todavia, este quadro de expansão al-

tera-se com a crise europeia. Nestes tempos de incerteza e de mudança, a vida das crianças tornou-se mais complexa, agravando-se mesmo algumas das suas condições de vida, como veremos mais adiante, ainda que a intensidade varie muito em função das diferenças que atravessam a própria infância (país, meio urbano e meio rural, classe social, género, etnia, idade, etc.).

Em Portugal, a defesa de uma política de austeridade tem tido repercussões na vida das famílias e das crianças. Tem-se assistido, entre outras medidas, a cortes salariais e de algumas das prestações sociais destinadas aos grupos mais vulneráveis da população (subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, abono de família, alterações dos escalões de IRS). Estas medidas agravam o risco social para o grupo geracional da infância, que aumenta exponencialmente quando analisamos a situação das crianças pequenas (0-6 anos) por causa da sua vulnerabilidade estrutural.

Um relatório muito recente da UNICEF sobre a infância e a crise sintetiza os aspetos mais importantes dos efeitos das políticas de austeridade nas condições de vida e de bem-estar das crianças:

Entre 2010 e 2013, houve uma redução significativa do apoio económico do Estado às famílias. A partir de 2010, o acesso a prestações sociais que depende do rendimento das famílias – e.g. abono de família, ação social escolar, subsídios sociais de parentalidade, rendimento social de inserção e subsídio social de desemprego – ficou mais restrito, não só em termos do número de famílias beneficiárias mas também dos montantes atribuídos (...). Em 2011 e 2012, manteve-se a política de redução do apoio económico às famílias através da diminuição do montante das prestações sociais que o Estado paga mensalmente às famílias, tais como o rendimento social de inserção e o subsídio de desemprego, mas também através do aumento dos impostos (IRS, IVA e IMI) (UNICEF, 2014b, pp. 22-23).

<sup>2</sup> Que se junta aos dois protocolos anteriores: Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados; Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis.

Esta síntese, baseia-se em indicadores económicos e sociais que são também objeto de análise pelo Observatório da Família e das Políticas de Família:

Em 2013, os apoios dirigidos às famílias não foram reforçados. Pelo contrário, o Governo manteve os cortes nos apoios económicos existentes, aumentou a carga fiscal e continuou a delegar nas instituições do terceiro setor, principalmente nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), a função de coordenação e prestação do apoio à população e às famílias mais desfavorecidas. Em termos de proteção social, podemos considerar que apenas as pessoas extremamente pobres mantiveram o direito a apoio estatal. No entanto, as prestações dirigidas a este segmento da população [e.g. rendimento social de inserção (RSI) e complemento solidário para idosos (CSI)] também foram alvo de fortes restrições (Wall et al, 2014, p. 4).

O mesmo Observatório assinala a inexistência de um organismo de coordenação das políticas de família (Wall et al, 2014, p. 8), o que dificulta a integração das políticas sociais e a promoção de medidas para o bem-estar de crianças e famílias.

### 1.1 A CDC e a educação de infância: o caso português

Pese embora o significado simbólico da CDC, não devemos esquecer uma constante histórica que caracteriza a defesa dos direitos da criança: o alto consenso e a baixa intensidade da sua promoção e garantia. É o documento internacional mais ratificado (exceto EUA e Sudão do Sul), mas a falta de prioridade na sua aplicação é um facto. Mais ainda, quando em nome de imperativos de crescimento económico e competitividade assistimos à perda de densidade e mesmo ao sacrifício de direitos humanos (Santos, 1997).

Os direitos da criança são uma construção social que rapidamente se disseminou em todo o mundo, mas passadas mais de duas décadas da promulgação da CDC, é legítimo

perguntar se as expectativas que este e todos os outros textos jurídicos, sectoriais e universais que dão voz à preocupação pelo bem-estar das crianças e jovens e pelo seu direito de cidadania foram cumpridas ou se, pelo contrário, continuaram por cumprir. A resposta não pode deixar de pender para uma certa dualidade dessas mesmas expectativas. Se, por um lado, poderíamos considerar que é uma vitória a existência da CDC, ao consagrar pela primeira vez a criança como sujeito com capacidade para ser titular de direitos, por outro lado, não estão totalmente garantidas as condições materiais, físicas, simbólicas para que os direitos das crianças se exerçam.

As alterações do direito das crianças em Portugal têm especial relevo a partir de 1974, e podem ser caracterizadas algumas tendências de mudança em curso (Pedroso & Branco, 2008; Tomás, Fernandes & Sarmento, 2011):

#### 1. Universalização/internacionalização/europeização:

Portugal ratificou os principais documentos internacionais relativos aos direitos da criança, nomeadamente a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 21 de setembro de 1990, que assegurou e reconheceu as crianças como detentoras de direitos.

**2. Constitucionalização:** Encontramos a primeira medida expressa pela Lei de Proteção à Infância, de 27 de maio de 1911. Temos no entanto de referir que apesar do pioneirismo na aprovação desta lei, só na revisão constitucional de 1976, e após a Revolução do 25 de Abril, aparecem pela primeira vez consagrados na Constituição da República, no seu art.º 69, direitos específicos para a infância.

**3. Expansão da proteção:** A reforma do sistema jurídico de proteção das crianças é o marco desta tendência. Esta reforma levada a cabo, em Portugal, em 1999, permitiu, entre outros aspetos, uma separação

jurídica das crianças vítimas de negligência ou maus-tratos, colocadas ao abrigo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro; Ministério do Trabalho e da Solidariedade) das crianças que cometeram delitos qualificados como crimes (Lei Tutelar Educativa – Lei n.º 169/99, de 14 de setembro; Ministério da Justiça)<sup>3</sup> e instituiu a Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

**4. Retraimento dos direitos da criança:** Assistimos nas últimas duas décadas a uma tendência para a penalização das crianças e jovens. Apesar de a lei atual permitir a aplicação de medidas tutelares educativas a quem comete factos tipificados na lei como crime, uma das últimas alterações legislativas veio criminalizar a violência escolar, que a 29 de outubro de 2010 passa a ser crime público. Simultaneamente, em consequência da alteração das condições de vida das crianças e dos pais, verificou-se igualmente uma retração dos direitos das crianças, não apenas em consequência direta da fragilização das políticas sociais, mas de mudanças estruturais mais vastas: aumento da insegurança e, concomitantemente, diminuição da autonomia de mobilidade das crianças (Neto & Malho, 2004), maior confinamento das crianças ao controlo institucional, por efeito do prolongamento dos horários de trabalho dos pais, ou, mais recentemente, maior exposição das crianças a comportamentos desviantes (cf. Relatórios da CNPCJR). De realçar, ainda, uma tendência para práticas de diminuição da atividade social do brincar.

#### 1.2. Situação nacional da infância

Quando analisamos a situação da infância em Portugal a partir desta ótica, pretende-

<sup>3</sup> Para saber mais sobre o assunto, cf. Santos (2004, 2010) e Carvalho (2005, 2010).

mos neste documento identificar um conjunto de tensões e contradições relativamente à situação dos direitos da criança na sociedade portuguesa.

Para analisar a situação dos direitos das crianças em Portugal, dando especial enfoque aos grupos etários mais novos (0-6 anos) partimos de duas dimensões analíticas: (i) a infância como um excelente indicador do estado de desenvolvimento de um país e (ii) a tradicional distinção entre direitos de proteção, de provisão e de participação, os três P que caracterizam a CDC. De seguida, em cada uma das três categorias de direitos, analisamos um conjunto de indicadores (sociais, económicos, demográficos, legislativos, culturais e simbólicos) relativos às crianças pequenas.

## DIREITOS DE PROTEÇÃO

Quando nos reportamos, ainda que de forma breve, às características sociodemográficas de Portugal, são várias as mudanças que podemos referir: a baixa da taxa de natalidade e índice sintético de fecundidade – em 2012 era 1,28 (Pordata, 2014), o aumento da taxa de envelhecimento – em 2012 era 129,4 (Pordata, 2014), a diminuição da dimensão das famílias, o aumento do número de indivíduos a viver sozinhos bem como do número de famílias monoparentais, a diminuição do número de casamentos e o aumento do número de divórcios e de uniões de facto.

Estas características são partilhadas pela maioria dos países europeus e, nesse sentido, Portugal aproxima-se dos países do centro. Contudo, há determinadas particularidades que nos afastam dessa centralidade. Destacamos a acentuada diminuição do número de crianças em Portugal (mais tardia mas maior do que a ocorrida nos países com maiores índices de rendimento) assim como da taxa de mortalidade infantil (e da mortalidade materna) e um aumento da idade de maternidade para o primeiro filho. Os dados

apresentados terão de ser relacionados com (i) as melhorias do sistema nacional de saúde; (ii) o aumento do nível de instrução da população portuguesa, com especial destaque para as mulheres; (iii) as alterações significativas das famílias, da conjugalidade e a forma como se entende o lugar das crianças na esfera familiar (Almeida & Wall, 2001; Cunha, 2007), ou seja, por uma redefinição da forma de considerar os filhos, a sua educação, o seu papel e o investimento que neles se faz; (iv) a situação laboral das mulheres: são as mais afetadas pelo desemprego, horários de trabalho longos e os baixos salários. Se ainda adicionarmos a este quadro (v) o esforço adicional que as mulheres fazem no que diz respeito à economia do cuidado (conjunto vasto de trabalho não pago que serve as crianças e os velhos da família), muitas vezes não reconhecida, a situação complexifica-se. Sobretudo quando caracterizadas, as políticas de família em Portugal são consideradas de baixa intensidade (Portugal, 2000; Wall et al., 2014), o que tem implicações graves no exercício dos direitos dos adultos e das crianças.

Para além dos dados sociodemográficos, que servem de contextualização à situação das crianças portuguesas, há outros indi-

cadores que nos permitem um olhar mais profundo sobre a sua situação na dimensão da (des)proteção.

As conquistas do Portugal democrático nesta área foram bastantes, mas a sociedade portuguesa continua a ser marcada por fortes desigualdades sociais e apresenta uma elevada taxa de pobreza infantil (Bastos, 2000; OCDE, 2009, 2013; CNE, 2009; Sarmento & Veiga, 2010; Tomás et al, 2011; UNICEF, 2012).

Segundos dados da OCDE, Portugal apresenta um quadro negativo no que diz respeito à pobreza infantil, como podemos constatar na figura seguinte.

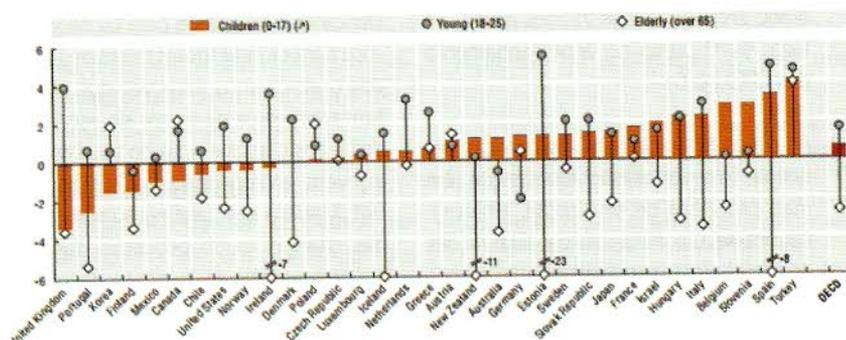
A pobreza infantil é superior à média de pobreza da população portuguesa, isto é, há, percentualmente, mais crianças pobres do que adultos pobres (cf. Sarmento & Veiga, 2011; UNICEF, 2014b). A infância é o grupo geracional mais afetado pela pobreza.

“Desde 2007, as crianças são o grupo etário que, mesmo após beneficiar de ajudas económicas do Estado, se encontra em maior risco de pobreza” (UNICEF, 2014b, p. 14)

Uma outra dimensão dos direitos de proteção é a do risco. Neste texto, centrar-nos-emos apenas no risco das crianças pequenas a partir dos dados da Comissão Nacional de

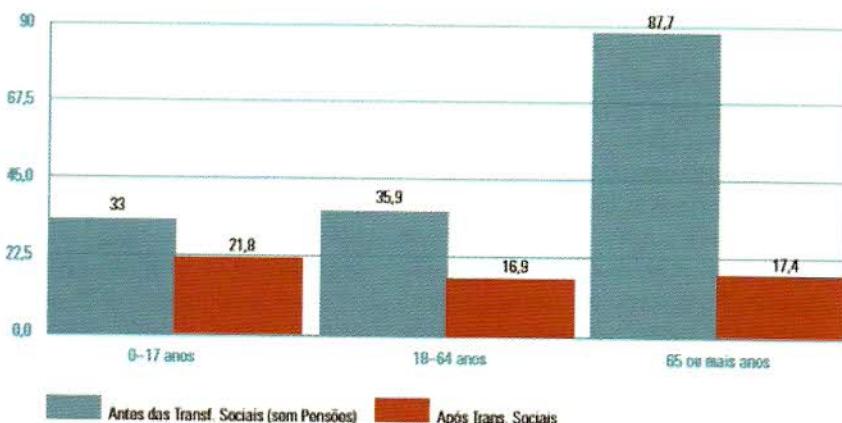
**Gráfico 1** – Taxas de Pobreza entre 2007 e 2010 por grupo etário

Fonte: OCDE, 2014, p. 113.



**Gráfico 2** – Taxa de risco de pobreza antes e após transferências sociais, por grupo etário – Portugal, 2011 (%)

Fonte: UNICEF, 2014b, p. 14.



### Proteção de Crianças e Jovens em Risco.

A caracterização realizada por Tomás e Fernandes (2011) sobre a situação das crianças portuguesas em risco coloca em evidência duas dimensões analíticas relativas ao perfil das crianças com processo instaurado pelas CPCJ na primeira década do século XXI, que se mantém quando da análise do último relatório (CNPCJR, 2014):

1. As faces persistentes do risco: meninos são os mais sinalizados (53,7%); “metropolização do risco”, ou seja, concentração dos processos nas duas áreas metropolitanas do País, Lisboa (24,4%) e Porto (17,4%); a negligência é a principal problemática sinalizada (25,3%); o grupo etário entre os 15 e os 21 anos ocupa um lugar significativo no acompanhamento das CPCJ (32,6%).
2. As novas faces do risco: as crianças pequenas (0 a 5 anos) são aquelas que têm mais processos de sinalização, em 2013; verifica-se um aumento da sinalizações de adolescentes com mais de quinze anos por não cumprimento do direito à educação (aumento este decorrente do alar-

gamento da escolaridade para 18 anos), não obstante a percentagem de crianças menores de 15 anos que não frequentam o sistema de ensino ter diminuído.

3. O aumento da exposição das crianças a situações de doença e perturbação neuropsicológica dos adultos decorre de situações de pobreza (Alves & Rodrigues, 2010) e tem vindo a intensificar-se em consequência da crise económica e social, tendo particular incidência em quotidianos infantis marcados pela instabilidade, pela disrupção e até pela violência e maus tratos infligidos por progenitores.

Um olhar mais atento para os dados alertamos para os indicadores relativos às crianças dos 0 aos 2 anos, uma vez que elas representavam cerca de 45,5% do escalão etário dos 0 aos 5 anos e 9,7% do total de crianças e jovens acompanhados (CNPCJR, 2014, p. 89). Mais do que falar no aumento do risco das crianças muito pequenas, talvez estejamos a assistir ao aumento da visibilidade face a determinados atos, em parte fruto de uma mediatização permanente (Beck, 1992),

que se transforma numa maior vigilância e sensibilização por parte dos indivíduos e instituições face à infância.

### DIREITOS DE PROVISÃO

De entre as principais mudanças que ocorreram na sociedade portuguesa entre 1960 e a atualidade destaca-se a educação. De registar o papel fundamental que a educação teve na reconfiguração da sociedade portuguesa, nomeadamente no desenvolvimento económico e na modernização do País.

O orçamento de Estado destinado à educação aumentou significativamente nos três períodos em análise, exceto no último ano, onde se verifica uma diminuição desse valor. Este decréscimo é comum a uma tendência transnacional. De acordo com *Society at a Glance 2014* (OCDE, 2014), nos países da OCDE houve em média menos investimento na educação de infância, em comparação com anos anteriores (OCDE, 2014, p. 106).

Entre 1961 e 2012 aumentou de forma significativa a taxa bruta de escolarização na educação pré-escolar, embora ainda não se tenha concretizado a sua universalização<sup>4</sup>, não dando corpo ao preconizado na CDC.

No que diz respeito à educação das crianças muito pequenas continuamos a assistir a um quadro de insuficiente provisão de apoio às famílias na educação das crianças dos 0 aos 3 anos de idade, à desarticulação entre lógicas de apoio assistencial e de apoio educativo (CNE, 2009; Vasconcelos, 2011; Vilarinho, 2011). Apesar da preocupação com as questões de bem-estar e educação das crianças pequenas, bem precoce em Portugal em termos retóricos, ainda é manifesta a desigualdade de acesso, a dicotomia entre interior e litoral, as assimetrias regionais e a diferenciação da qualidade dos serviços (Vasconcelos, 2011; Vilarinho, 2011). Uma vez mais a análise dos dados relativamente à educação

4. Para uma análise mais aprofundada e comparativa entre os países da UE cf. Eurydice (2009) [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf)

**Gráfico 3** – Despesas do Estado em educação: execução orçamental em % do PIB (1972-2012)

Fonte: Pordata, 2014.



das crianças muito pequenas mostra-nos o aumento gradual da taxa de cobertura. Não obstante, Vasconcelos considera que:

- No caso do atendimento aos 0-3 anos não tem havido políticas sistemáticas por parte do Ministério da Educação. Assim, a educação destas crianças em Portugal é, por definição institucional, um problema de apoio às famílias e de solidariedade social e não uma questão clara do “direito à educação” consagrada na Convenção dos Direitos da Criança (2011, p. 8).

Estes dados são retomados pelo Observatório das Famílias e de Políticas de Família, que sublinha:

- A taxa de cobertura das creches (0-3 anos de idade) continua a aumentar não só devido à descida da natalidade, mas também pela mudança legislativa introduzida em 2012 que permitiu aumentar a capacidade deste tipo de equipamento social por via do aumento do número máximo de crianças por sala (Wall et al, 2014b, p. 6).

Desde há muito que a investigação defende que serviços de qualidade contribuem para

o combate à exclusão social (Vasconcelos et al, 2002; Vasconcelos, 2011), um fenómeno que não só viola os direitos e serviços reconhecidos na CDC mas também ameaça a estabilidade democrática e a governação de uma sociedade (Silva, 2005). Para além de muitas consequências, a exclusão impede as crianças de participarem de forma efetiva na sociedade (cf. UNESCO, 1998).

O objetivo das políticas que visam combater a exclusão social deverá recair, primeiro, sobre aqueles que se encontram em maior desvantagem, aqueles que não têm facilidade em recorrer ao sistema de forma eficaz. Daí a necessidade de promover o conhecimento dos direitos, sendo a educação um dos mais importantes fatores de combate à exclusão, promovendo desta forma um combate à invisibilidade cívica, simbólica e social das crianças (Sarmento, 2007).

### Direitos de participação

Na modernidade ocidental, reciclam-se velhos paradigmas e imagens da infância<sup>5</sup>, que

5 James, Jenks e Prout (1998, pp. 3-34) identificam um conjunto de imagens sociais da infância, dividindo em dois períodos distintos a formação dessas imagens, que não correspondem a categorizações históricas estanques ou

é importante conhecer e caracterizar porque são responsáveis pelo processo de invisibilidade das crianças e da sua realidade social. Apesar de não serem divisões simbólicas estanques, são dispositivos de interpretação que se revelam no plano da justificação da ação dos adultos com as crianças. Estas concepções tradicionais dominantes acerca das crianças definem-nas como seres irresponsáveis, imaturos, incompetentes, irracionais, amorais, associas, aculturais, “objeto de decoração”; hiperconsumidores compulsivos, seres em déficit, simples objetos passivos, bibelôs dos adultos e meros receptáculos de uma ação de socialização. Estas concepções e imagens têm sido responsáveis pela invisibilização e afonia das crianças, situação que se densifica quanto menores forem as crianças.

A importância destas questões prende-se com o facto de o modo como o mundo adulto conceptualiza a infância e as crianças interferir objetivamente nos modos como se relaciona com ela e potencia, ou não, a participação das mesmas nos seus ou modos de vida. A CDC (1989) veio inaugurar uma nova categoria de direitos, os de participação. Encorajou organizações governamentais e ONG a considerarem a participação das crianças como um princípio e uma prioridade.

Num país como Portugal, em que a discrepância entre políticas e práticas é particularmente elevada (Santos, 1993), os direitos de participação das crianças têm tido muita dificuldade em ser garantidos. Podemos mesmo afirmar que, em Portugal, ainda há fraca expressão de uma cultura de participação

em trânsito, mas coexistem e se sobrepõem em diferentes espaços-tempos: criança pré-sociológica (crianças consideradas como entidades abstratas) e criança sociológica (produções contemporâneas resultantes de um juízo interpretativo a partir da análise das ciências sociais). As primeiras têm uma maior espessura histórica e uma maior influência social (Sarmento, 2006). As imagens propostas pelos autores como imagens da criança pré-sociológica são as seguintes: a criança má, a criança inocente, a criança imanente, a criança naturalmente desenvolvida e a criança inconsciente.

das crianças (Soares, 2006; Sarmento et al, 2007; Fernandes, 2009; Tomás, 2011; 2013). É no século XXI que assistimos à implementação de um conjunto de programas que dizem respeito aos direitos de participação nem sempre convergentes, integrados, eficazes ou mesmo continuados (Plano DOM<sup>6</sup>, por exemplo). Esses programas atualizam, frequentemente, movimentos pedagógicos (por exemplo, o Movimento da Escola Moderna, ou projetos ou movimentos de raiz pedagógica, por exemplo, o Projeto Eco ou o Instituto das Comunidades Educativas), que inscreveram na sua ação a participação das crianças. Num outro contexto, movimentos como os da Cidade Amiga das Crianças (UNICEF) e Cidades Educadoras inscrevem a participação infantil nos seus programas de ação. Mas esses movimentos são incipientes em Portugal. No debate sobre a infância e nas políticas públicas, predomina ainda a ausência de uma orientação para a participação das crianças.

### EM SÍNTESE

Apesar dos significativos progressos que a construção do Estado Social no Portugal democrático trouxe às vidas das crianças portuguesas, designadamente às crianças mais pequenas, e de algumas organizações internacionais considerarem, em função de um conjunto de indicadores importantes (baixa taxa de mortalidade infantil, elevada segurança, condições climáticas muito favoráveis, sistema educativo em plena expansão e melhoria qualitativa nas últimas décadas, etc.), que as crianças portuguesas possuem condições favoráveis de desenvolvimento, os efeitos da crise económica aportam elementos acentuados de preocupação, designada-

mente sobre as crianças mais vulneráveis em função da exclusão e da pobreza. A educação de infância é chamada, no limite das suas próprias possibilidades, a contribuir para a cidadania das crianças portuguesas, nas suas dimensões sociais, culturais e íntimas<sup>7</sup>. Fá-lo num quadro paradoxal: as crianças são geralmente vistas na sociedade portuguesa como a esperança do futuro, mas as mais vulneráveis vivem de forma particularmente intensa o drama do presente. A educação das crianças dos 0 aos 6 anos tem seguramente contribuído já para transformar parte desse drama em possibilidades de desenvolvimento mais harmonioso. Essa é também uma das razões fundamentais da absoluta prioridade que a educação da infância deve merecer no quadro das políticas públicas.

## 2. O papel do Estado na definição e desenvolvimento da educação de infância em Portugal

A história da educação de infância em Portugal dá-nos conta de como o Estado, ao longo dos tempos, foi intervindo nesta área e que instrumentos de ação pública utilizou para a sua definição, regulação e materialização de políticas.

Em Portugal a infância emerge como questão social importante (cf. Ferreira, 1995, p. 285) a partir do final do século XIX e início do século XX. Desde esta altura que proteger, cuidar e educar as crianças é gradualmente assumido como um dever do Estado. Importa evidenciar que as diferentes conjunturas políticas que se foram sucedendo em Portugal desde a transição do século XIX até aos nossos dias não só revelaram diferentes conceções de educação de infância e redefinições das suas funções, como diferentes modos de institucionalização da infância.

O século passado, sobretudo a partir da sua segunda metade, foi rico na polarização

entre políticas que materializavam preocupações com a família e com a promoção da igualdade entre géneros no acesso ao emprego e políticas cujas preocupações estavam mais centradas nas crianças e no seu desenvolvimento, entendidas como sujeito de direitos. A reconciliação do trabalho com a vida familiar é domínio cada vez mais considerado nas políticas sociais/familiares nos países centrais. Em Portugal, a definição das políticas de educação de infância tem sido atravessada por estas tensões, às quais se têm paulatinamente juntado outras como as que decorrem de uma tendência para uma escolarização precoce das crianças, como foi referido no ponto anterior.

Numa perspetiva diacrónica, enunciaremos as principais etapas de intervenção do Estado neste nível educativo, a partir dos principais instrumentos legislativos publicados em diferentes ciclos políticos. Procuramos explicitar o papel que o Estado foi assumindo na conceção, desenvolvimento e governação da educação de infância e compreender os efeitos produzidos no acesso à educação das crianças portuguesas. Tendo como referência a tipologia dos períodos marcantes na educação pré-escolar e dos ciclos políticos proposta por Vilarinho (2011), passaremos a identificar as fases e os principais instrumentos normativos que configuram a política de educação de infância.

### 2.1. A fase da criação, normalização e expansão (1977/1986)

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974 surge uma grande pressão política e social para a criação de serviços de apoio à infância. No período compreendido entre 1974 e 1976 foram introduzidas medidas que não só reforçaram as incipientes políticas de proteção social existentes, como ganharam uma nova fundamentação política e jurídica ao assumir a proteção social como um direito universal. É com a publicação da Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro, que se inaugura um novo ciclo na

6 O Plano DOM – Desafios, Oportunidades e Mudanças visou a implementação de medidas de qualificação da rede de lares de infância e juventude, incentivadoras de uma melhoria contínua da promoção de direitos e proteção das crianças e jovens acolhidos, no sentido da sua educação para a cidadania e desinstitucionalização, em tempo útil. Despacho n.º 8393/2007, de 10 de maio de 2007.

7 Referimos como cidadania íntima (conceito proposto por K. Plummer) as condições de bem-estar no plano pessoal e no espaço das relações de proximidade. Sobre a cidadania da infância, cf. Sarmento, 2012.

educação pré-escolar. Dando expressão ao articulado da nova Constituição da República Portuguesa (1976), a referida lei criou o sistema público da educação pré-escolar, permitindo a criação de jardins de infância públicos e a expansão da sua rede pelo país. Com esta lei o Estado português procurou dar corpo aos ideais de democratização do ensino, do princípio da igualdade de oportunidades em educação e ao direito das crianças à educação laica e gratuita. A sua frequência tem “caráter facultativo e destina-se às crianças desde os três anos até à idade de entrada no ensino primário” (artigo 2.º).

Um aspeto que importa assinalar é a alteração da designação deste nível educativo. A nova lei adotou a designação de *educação pré-escolar*, afastando-se quer do *ensino infantil* (designação usada na 1.ª República) quer da *educação infantil* (designação usada no Estado Novo). Esta nova designação – educação pré-escolar, que à letra significa educação que “precede a escola” – ganha centralidade na redefinição da educação das crianças pequenas (0 aos 6 anos) e marca a arquitetura sociojurídica e organizacional deste sistema.

Esta lei produz efeitos a vários níveis: na (re) definição da infância, no conteúdo e nas funções dos serviços para as crianças, na organização da rede e no papel assumido pelo Estado e por outras entidades. Ao limitar a frequência a crianças dos 3 anos até à idade de ingresso na escola primária reforçam-se os recortes de idades na pequena infância: a idade bebé (0-2 anos), onde a criança é essencialmente objeto de cuidados físicos e psicológicos, e a idade pré-escolar (3-5/6 anos), onde ela é objeto de cuidados psicológicos e educacionais. Ou seja, na pequena infância diferencia-se a criança, sujeito pré-cultural e sujeito cultural (cf. Chamboredon & Prévot, 1975, p. 332). Este recorte de idades justificou a existência de serviços para a infância diferenciados que se orientam para dar resposta às diferentes necessidades das crian-

ças e das suas famílias. Desta forma, é definido o conteúdo e as funções destes serviços, onde a creche assume essencialmente uma função de guarda e de cuidados dos bebés, e o jardim de infância, uma função educativa de desenvolvimento integral das crianças.

Com esta lei o Estado cria um sistema público e gratuito de educação pré-escolar, consagra formalmente o direito à educação, redefine a conceção de educação. A taxa bruta de pré-escolarização é significativa: de 1,2% em 1961 para 19,7% em 1981 (PORDATA, 2012). Todavia, é criado um sistema público da educação pré-escolar que apenas abrange uma parte da infância.

A Lei 5/77, de 1 de fevereiro, desviou-se da orientação socioeducativa, que emergiu no seio dos profissionais e técnicos de educação dos gabinetes ministeriais após o 25 de Abril e que defendiam uma política global e integradora respeitadora das crianças e das necessidades do seu desenvolvimento e da necessidade das famílias de guarda das crianças. Esta lei configurou a diversidade conceptual (Moss, 1992), sociojurídica (Formosinho, 1994) e organizacional dos serviços para a infância e a dos jardins de infância públicos. Esta diversidade das redes pública e privada era visível nas grandes diferenças de funcionamento dos serviços (horários, interrupções e períodos de encerramento anual) e nos salários e estatutos dos profissionais de educação de infância. O horário reduzido dos jardins de infância da rede pública introduziu uma desigualdade no acesso, particularmente nas crianças dos meios urbanos e de zonas mais industrializadas, onde o horário laboral dos pais era incompatível com este.

Com a publicação do Estatuto dos Jardins de infância – Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro –, que regulamentou os aspetos consagrados na Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro, inicia-se um processo de normalização e controlo de todas as iniciativas pré-escolares públicas e privadas. O Ministério da Educação assume a expansão e a tutela dos jardins

de infância públicos e o Ministério do Trabalho e Segurança Social promove a diferenciação das ofertas para as crianças dos 0 aos 3 anos, assumindo a sua tutela e participação no financiamento. É neste quadro de diversificação que é reforçado o papel das instituições que prestavam serviços à infância (misericórdias, centros paroquiais, instituições religiosas, instituições comunitárias, entre outras) como complementares das iniciativas públicas.

Neste mesmo período, o Decreto-lei 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova os Estatutos das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), constitui-se como um instrumento fundamental para a explicitação da relação entre o Estado e as instituições privadas no que concerne à sua intervenção nas áreas da proteção social. A partir deste momento, as IPSS assumiram um papel relevante na implementação da rede de creches e de jardins de infância, respondendo à forte procura social daqueles serviços, particularmente em zonas urbanas de grande densidade populacional. Todavia, dado o caráter residual da rede de creches públicas gratuitas do Ministério dos Assuntos Sociais, o direito das crianças a este serviço não foi acautelado.

A forte pressão social, consubstanciada na procura de reconciliação do trabalho com a vida familiar, impulsionou a criação de novas creches e de outras modalidades de atendimento como as amas licenciadas e as creches familiares. O Decreto n.º 158/84, de 17 de maio, define as condições do exercício das atividades das amas e o seu enquadramento em creches familiares. Os centros distritais de segurança social passam a regular técnica e financeiramente uma atividade que até esse momento era clandestina. O serviço das amas e as creches familiares são orientados para o cuidar das crianças pequenas. As creches familiares são constituídas por grupos de amas que residem na mesma área geográfica. As amas individualmente só poderão

acolher no máximo quatro crianças. Apesar destes aspetos, os dados estatísticos revelam que neste período se operou a expansão quantitativa da educação pré-escolar pública, assumindo o Estado um papel de promotor direto. Relativamente ao atendimento às crianças dos 0-3 anos, o Estado assume predominantemente o papel de mobilizador e regulador de iniciativas privadas.

### 2.2. A fase de retração (1986-1995)

A segunda metade da década de 1980 é fortemente marcada pelas discussões em torno da reforma educativa e o debate em torno da educação de infância constrói-se ancorado a preocupações com a promoção do sucesso educativo. É desenvolvida toda uma narrativa defendendo uma orientação educativa e uma função compensatória das desigualdades culturais e sociais experienciadas pelas crianças mais pobres e do interior do País. Todavia, este debate não terá expressão no alargamento da rede de serviços, verificando-se uma retração do movimento iniciado no final da década de 1970 (cf. Vilarinho, 2000).

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei 46/86, de 14 de outubro – é um marco legislativo importante para a educação de infância porque a integra formalmente no sistema educativo português e reforça a sua função educativa. Esta constitui-se como uma das modalidades do sistema educativo, em paralelo com a educação escolar e extraescolar. É um nível autónomo com objetivos específicos (art. 5º, n.º 1), destina-se a “crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e o ingresso no ensino básico” (art. 5º, n.º 3) e a sua frequência é facultativa, no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no progresso da educação pré-escolar (art. 5º, n.º 8). No entanto, esta lei não integra a educação das crianças até aos 3 anos e assim a creche continua a ser tutelada pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade

Social e concebida como “resposta social, desenvolvida em equipamento, de natureza socioeducativa, para acolher crianças até aos três anos de idade, durante o período diário correspondente ao impedimento dos pais ou da pessoa que tenha a sua guarda de facto, vocacionado para o apoio à criança e à família” (Despacho Normativo n.º 99/89, de 11 de setembro). Neste despacho é reforçada a função de apoio social à família e é desvalorizada a sua intencionalidade educativa.

Durante este período e na regência do XII Governo, a publicação do *Parecer n.º 1/94 do Conselho Nacional de Educação sobre A Educação Pré-Escolar em Portugal*, cujo relator foi João Formosinho, assumiu um papel relevante na tomada de consciência do estado deste nível de educação. Este parecer, ao fazer um diagnóstico crítico da situação portuguesa comparando-a com os outros países da Comunidade Europeia, reclamou do Estado medidas urgentes na resolução dos seus principais problemas, entre eles, as assimetrias regionais de cobertura da rede, o maior peso da rede particular e cooperativa<sup>8</sup>. Neste período, a ausência de iniciativas da administração central levou ao aparecimento dos jardins autárquicos (jardins construídos a aguardar portaria de autorização de abertura). Esta realidade, para além de aumentar a diversidade sociojurídica dos serviços de atendimento à criança, contribuiu para manter a precariedade do emprego dos educadores e educadoras. Nos finais da década de 1980, surgem também novas modalidades de educação pré-escolar: a educação itinerante e a animação infantil e comunitária.

Já no final desta legislatura é publicado o Decreto-Lei n.º 173/95, de 20 de julho. Este decreto “define o regime de atribuição pelo Ministério da Educação de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar”, incentivando a

criação e manutenção de jardins de infância através de contratos-programa com diversas entidades educativas: autarquias, instituições de solidariedade social, fundações, cooperativas e instituições privadas. Este diploma deu corpo às ideias emergentes na época de que havia “estatismo” a mais na sociedade portuguesa, criou as condições para a liberalização e privatização para a emergência de um *mercado educacional* neste nível educativo. Desta forma, o referido decreto distanciava-se dos ideais democráticos da construção de uma rede pública, universal, gratuita e laica, enquanto expressão da consagração dos direitos da criança à educação. O papel do Estado é redefinido, passando de promotor a mobilizador e regulador da rede de educação pré-escolar.

### 2.3. Fase de revitalização (1995/1997)

Durante a vigência do XIII Governo Constitucional foi publicada a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar – Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro. Este diploma consagra conquistas importantes em torno dos direitos das crianças à educação pré-escolar e na clarificação conceptual e organizativa deste nível de educação. Ao nível da sua concepção e objetivos, salientamos os seguintes aspetos: i) A função educativa é reforçada com a assunção da educação pré-escolar como “a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida” (artigo 2º), dá nova formulação aos objetivos da educação pré-escolar previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo, adequando-os às novas preocupações educativas e cívicas da educação da infância e aos novos imperativos da educação portuguesa; reafirma o papel da educação pré-escolar na promoção do sucesso educativo das crianças, a sua função compensatória das desigualdades sociais, propondo a universalização desta oferta educativa; consagra a gratuitidade da componente educativa em todas as unidades pré-escolares, sejam elas de na-

<sup>8</sup> Problemas também identificadas no Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos da Educação Pré-Escolar (PDQA EPE, 1993).

tureza pública, privada ou de solidariedade social (ponto 1 do artigo 16º)<sup>9</sup>. Ao nível da rede e princípios organizativos: i) Clarifica a tipologia das redes de educação pré-escolar, como sendo constituída pela rede pública e rede privada e as modalidades da educação pré-escolar; ii) Define o novo modelo organizativo dos estabelecimentos de educação pré-escolar – “instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe atividades educativas, e atividades de apoio à família” (artigo 3º, ponto 3)<sup>10</sup>; define um novo horário de funcionamento para os jardins de infância públicos, de modo a que este seja adequado ao desenvolvimento de atividades educativas, de animação e de apoio à família (artigo 12º, pontos 1 e 2), permitindo, desta forma, o alargamento do horário de atendimento das crianças nestes jardins<sup>11</sup>. No que concerne ao papel do Estado (na constituição da rede e no financiamento), esta lei introduz uma orientação próxima das *políticas de terceira via* (Vilarinho, 2011) ao propor a mobilização da sociedade civil para a expansão da cobertura e criando formalmente as condições para a gratuitidade da componente educativa na rede pública e na rede privada sem fins lucrativos. Assim: i) Assume

9 Determina que a aplicação desta medida se inicia no ano letivo de 1997/1998 para as crianças que tenham completado 5 anos de idade e que deverá ser alargada progressivamente às restantes idades até ao ano letivo de 2000/2001 (artigo 23º, ponto 2).

10 Este novo modelo organizacional integra duas componentes: i) Componente educativa, que corresponde ao tempo de 25 horas exclusivamente dedicado ao trabalho de natureza curricular da responsabilidade de um(a) educador(a) de infância; ii) Componente socioeducativa que diz respeito ao restante tempo de permanência das crianças nas instituições que integra atividades de acolhimento, tempos livres e serviço de refeições e é da responsabilidade de educadores/as só nas redes privada e solidária) e/ou outros técnicos/as de educação, como por exemplo, animadores/as sociais e educadores/as sociais.

11 Com esta medida, os jardins de infância públicos passam também a assumir a função social de apoio às famílias, integrando os serviços de refeição e de tempos de acolhimento, animação das crianças, que até então eram apenas prestados nos jardins da rede privada.

o dever do Estado de “criar uma rede pública de educação pré-escolar, generalizando a oferta dos respetivos serviços, de acordo com as necessidades” (alínea a) do artigo 5º) e de “apoiar a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente” (alínea b) do artigo 5º); ii) Define os critérios a adotar para a concretização da gratuitidade da componente educativa e da componente de apoio à família (artigo 22º) e prevê que o Estado possa compartilhar os custos desta última componente às famílias com necessidades socioeconómicas (artigo 16º, ponto 2); iii) Consagra a tutela pedagógica e técnica e a criação de mecanismos de supervisão e avaliação das redes, assumindo os papéis de regulador e avaliador do sistema, chamando a si a definição de critérios de avaliação da qualidade dos serviços prestados, o controlo do funcionamento pedagógico, técnico dos jardins de infância (artigos 20º e 21º)<sup>12</sup> e a definição de normas gerais para o financiamento; iv) Aproxima o Estatuto Profissional e de Carreira dos/as educadores/as de infância da rede privada ao do Estatuto da Carreira Docente, condicionando o financiamento das instituições ao cumprimento deste preceito legal (artigo 18º, ponto 2 e artigo 23º, ponto 3).

Esta lei-quadro cria os alicerces de um novo projeto e define uma agenda para a resolução dos problemas identificados nos pareceres e estudos anteriormente elaborados, nomeadamente no *Parecer n.º 1/94 do Conselho Nacional de Educação, no Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos da Educação Pré-Escolar* (PDQA EPE, 1993) e no *Relatório Estratégico para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar* (1996).

O Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, estabeleceu o ordenamento jurídico do de-

12 Implementação de orientações curriculares, do Programa de Avaliação Integrado, de orientações para a edificação dos edifícios, organização pedagógica e materiais das salas de atividades, entre outros.

envolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar. Este decreto-lei apresenta um novo ordenamento das redes, ao materializar a criação da Rede Nacional de Educação Pré-Escolar, que integra as redes pública e privada, visando ambas a universalização e a qualidade da oferta (introdução e artigo 3º, ponto 1). Este decreto criou as bases para o lançamento efetivo do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Dos enunciados deste decreto-lei ressaltam duas grandes prioridades governamentais: o alargamento das taxas de pré-escolarização e a promoção da qualidade dos serviços. Ao nível do modelo organizacional, é reforçada a perspetiva do modelo integrado de educação e cuidado e os estabelecimentos de educação pré-escolar são concebidos como serviços socioeducativos de resposta às necessidades das crianças e das suas famílias.

A partir da publicação do Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, o Estado vai reforçar o seu poder regulador, criando sucessivamente instrumentos de regulação institucional de cariz jurídico-burocrático em áreas como a edificação, a organização pedagógica, o apetrechamento de equipamentos e materiais pedagógicos para as salas de atividades dos jardins de infância, o currículo, entre outros. Este facto é ilustrado pela assunção da tutela pedagógica única pelo Ministério da Educação, reforçada pela publicação das Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar (Despacho n.º 5220/SEEL/97, de 4 de agosto), pelo controle da qualidade através de mecanismos de avaliação, supervisão e inspeção e ainda pelo estabelecimento de regras de financiamento. Num curto espaço de dois anos são publicados a maioria dos documentos normativos que passaram a regulamentar este subsistema. Em complemento a este quadro normativo foram ainda publicadas, em 1998, pela Divisão de Educação Básica – Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação

Pré-Escolar (DEB-ME) duas importantes brochuras: *Qualidade e Projeto na Educação de Infância*, da autoria de Lilian Katz, Joaquim Bairrão, Isabel Lopes da Silva e Teresa Vasconcelos e *Educação Pré-Escolar – Perguntas e Respostas*. Estas brochuras foram distribuídas gratuitamente a todos os jardins de infância da rede nacional através das direções regionais de educação.

Ao nível das políticas de atendimento das crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos, observa-se uma orientação semelhante de promoção da qualidade dos serviços. O *Guião Técnico n.º 4 Creche*, publicado pela Direção Geral dos Assuntos Sociais em 29 de novembro de 1996, é um exemplo desta orientação que se consolida nos períodos seguintes.

#### **2.4. II fase de expansão e de normalização (1999-2005)**

Esta fase é marcada pela implementação do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Para a expansão da oferta e implementação da componente de apoio à família nos jardins de infância públicos são celebrados protocolos de cooperação tripartidos entre a administração central, os municípios e as IPSS. Verifica-se um aumento da oferta, mas observa-se a emergência de novas desigualdades de acesso aos jardins de infância, pela ausência de mecanismos eficazes de regulação e de monitorização do cumprimento dos referidos protocolos.

A partir desta fase, o Estado desenvolve estratégias e implementa medidas que se situam nos campos da definição de um corpo normativo, dos incentivos financeiros e dos incentivos à investigação e formação, que se manifestam de modos e em intensidade diferentes, consoante os períodos de tempo. A prioridade é dada aos critérios de qualidade de natureza estrutural e processual (cf. Bertram & Pascal, 1997; Dahlberg, Moss & Pence, 2003), ainda que neste período os investimentos na dimensão estrutural sejam mais visíveis.

#### **2.5. Fase de consolidação e do discurso da qualidade (2005 a 2010/...)**

Neste período, a agenda política contempla os critérios de qualidade de natureza processual, através de uma estratégia que combina a regulação institucional com a regulação exercida de forma deferida a partir da difusão do conhecimento e outros elementos simbólicos. A publicação da Circular n.º 17/DSDC/DEPEB/2007<sup>13</sup>, do Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio<sup>14</sup>, do *Manual DQP – Desenvolvendo a Qualidade em Parceria*<sup>15</sup>, assim como a publicação de livros e brochuras editados (e disponíveis em linha) pela Direção Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular do Ministério da Educação são exemplos desta estratégia. A publicação das Metas de Aprendizagem é mais um instrumento de reforço à gestão do currículo e de avaliação na educação pré-escolar. Não havendo ainda estudos empíricos consistentes que apresentem os efeitos produzidos pela adoção daquelas Metas nas práticas de educação de infância, importa salientar a preocupação de que elas possam contribuir para o reforço de uma perspetiva mais prescritiva e escolarizante neste nível educativo. Esta estratégia de incentivo à promoção da qualidade é também visível na creche. A publicação, em 2005, do Modelo de Avaliação de Qualidade das Respostas Sociais proposto pelo Instituto de Segurança Social dá conta desta tendência. O *Manual de Processos-Chave da Creche*, na sua edição de 2010, integra processos-chave como: projeto pedagógico, plano de atividades sociopedagógicas, planeamento e acompanhamento das atividades. Este facto pode querer significar uma redefinição das funções da creche. Mais recentemente,

13 *Gestão do Currículo na Educação Pré-Escolar. Contributos para a sua operacionalização.*

14 Define as normas a observar na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família (1.º ciclo do ensino básico e EPE).

15 Publicado em 2009, este manual é uma adaptação para Portugal do EEL Project coordenado por Bertram & Pascal. A adaptação foi coordenada por Júlia Oliveira-Formosinho.

a Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, embora introduza novas condições de funcionamento e de instalações das creches (por exemplo, aumento de número de crianças em relação ao número de adultos por sala e categorias profissionais), consolida a creche como um equipamento de natureza socioeducativa. Estes aspetos conjugados podem ser os primeiros passos para o reforço da intencionalidade educativa da creche, tão reclamada na Recomendação n.º 3/2011 do Conselho Nacional de Educação, cuja relatora foi Teresa Vasconcelos. Nesta fase é também visível um movimento de expansão. O Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), publicado pela Portaria n.º 426/2006, foi o instrumento financeiro para Portugal em 2009 atingir uma taxa de 34,9% de cobertura de creche, ultrapassando assim a média europeia.

Apesar de se observar um investimento do Estado ao nível da concepção, organização e expansão da rede de oferta, ainda não está garantido o direito à educação às crianças pequenas (0-3 anos), nem a universalização da educação pré-escolar. Neste último nível de educação têm surgido novas desigualdades de acesso, decorrentes da não gratuidade da componente de apoio à família nos jardins de infância públicos e das dificuldades de admissão na componente educativa nos jardins das IPSS. Por outro lado, apesar de a Lei n.º 55/2009, de 2 de março, determinar que os apoios ao nível da ação social escolar também se aplicam à educação pré-escolar, a ausência de regulamentação da sua operacionalização para este nível de educação leva a que alguns municípios não a apliquem. Estes aspetos são muito relevantes porque fragilizam fortemente o direito à educação e os direitos das crianças e das suas famílias. Nos últimos quatro anos, de aprofundamento da crise financeira, onde as taxas de desemprego aumentaram exponencialmente, existem alguns sinais que configuram o abandono e a redução da procura dos jardins de infância e das creches.

### 3. Rede formal de educação de infância

#### 3.1. Tipologias de serviços e acessibilidade

Conforme tem vindo a ser salientado ao longo deste documento, a educação de infância, no que concerne à sua rede de serviços formais, encontra-se dividida quanto à natureza e funções dos serviços que presta: dos 0 aos 3 anos ela é entendida como um serviço social com tutela do MSS e dos 3 aos 6 anos como serviço de educação tutelado pelo MEC, sendo que apenas esta última é considerada parte do sistema educativo. Esta separação tem fortes implicações na organização das instituições, muitas delas integrando crianças entre os 0 e os 6 anos, nas condições de trabalho dos e das profissionais e nos objetivos e funções que se privilegiam em cada uma. Uma mesma instituição que dá resposta a crianças entre os 0 e os 6 anos tem de integrar sistemas normativos e de regulação da qualidade, bem como sistemas de financiamento provenientes de diferentes ministérios. A questão da situação de uma rede de serviços de educação de infância separada ou unitária tem sido analisada por diversos relatórios internacionais (PPM, no prelo; Eurydice, 2012), verificando-se que mais de metade de 34 países europeus ainda mantêm um sistema segmentado. Dados de investigação sugerem que os sistemas integrados de educação de infância estão geralmente associados a uma maior qualidade, nomeadamente em termos de profissionalismo da equipa (Kaga, Bennett & Moss, 2010), políticas coerentes de acesso, financiamento, currículo e equipas profissionais. Ao contrário, os sistemas segmentados de educação de infância tornam mais difícil a garantia da qualidade (Bennett, 2008). Apesar da existência de diversos tipos de respostas para a educação de infância, estas permanecem ainda com alguma rigidez ou estandardização em termos quer de horários e condições de frequência, quer do tipo de organização dos grupos que são permitidos.

Ao contrário do que acontece noutros países europeus – nomeadamente no Reino Unido ou em alguns países nórdicos onde a flexibilidade é grande –, em Portugal, por exemplo, é difícil em meios urbanos encontrar uma vaga num jardim de infância ou creche quando se opta pela frequência em *part-time*. A constituição de grupos heterogéneos em termos etários é, igualmente, pouco potencializada, principalmente em creches ou entre grupos de creche e de jardim de infância. Relativamente à rede de educação e cuidados às crianças dos 0 aos 3 anos, a sua taxa de cobertura teve um expressivo aumento na última década, de cerca de 15,3% em 2000 para 41,8 % em 2012 (GEP-MSESS, Carta Social 2012), ultrapassando a taxa definida para 2010 (33%) pelo Conselho Europeu de Barcelona (2002). A partir de 2011 a expansão desta resposta diminui de intensidade, embora a oferta de lugares continue a aumentar. Como referido, a publicação da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, alterou as condições de frequência no que diz respeito ao número de crianças por sala, permitindo o seu aumento em função da área da sala (2 m<sup>2</sup>/criança) e até ao limite de 10, 14 e 18 crianças, respetivamente, nas salas de berçário, 1 e 2 anos. Até aí, os grupos tinham, no limite, 8, 10 e 15 crianças. Tendo em conta a(s) necessidade(s) de proporcionar uma resposta individualizada e adequada a cada criança (Bronfenbrenner, 2005; Portugal, 2012) e uma vez que diversas investigações realçam a relação entre o rácio adulto-criança e a qualidade das interações entre ambos (ex: Barros & Aguiar, 2010), consideramos que o aumento de crianças por grupo pode comprometer o direito das crianças a frequentar uma creche de qualidade. De facto, a qualidade das interações entre adultos e crianças é identificado como um fator determinante da qualidade das experiências das crianças nas primeiras idades, bem como do desenvolvimento e aprendiza-

gem ao longo da vida (Siraj-Blatchford et al., 2002, 2011).

Conforme descrito anteriormente, a acentuada baixa de natalidade e o aumento do desemprego parental têm levado a que mesmo dentro das poucas creches existentes fiquem vagas por ocupar, assistindo-se até ao encerramento de algumas salas ou estabelecimentos, apesar de isto não significar que esta resposta social e educativa esteja acessível a todos. Não havendo creches de carácter público, verifica-se que, no território continental, 74% pertencem a instituições sem fins lucrativos, fundamentalmente da rede solidária (Carta Social, 2012). No entanto, a percentagem de creches com fins lucrativos aumenta significativamente em meios urbanos com maior índice populacional (Lisboa, 43%; Setúbal, 41%; Porto, 35%), o que coloca problemas de acesso em zonas de maior necessidade deste tipo de resposta. Efetivamente, os distritos de Lisboa, Porto, Setúbal e Santarém são aqueles em que a oferta de serviços é manifestamente inferior ao número de crianças entre os 0 e os 3 anos.

Para além do serviço de creche, existe em Portugal, como igualmente acima se referiu, um serviço de amas afeto à Segurança Social, definidas estas como “Pessoa que, por conta própria e mediante retribuição, cuida de uma ou mais crianças que não sejam suas, parentes ou afins na linha reta ou no 2.º grau da linha colateral por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais” (Decreto-Lei n.º 158/84, de 17 de maio). O número de amas tem vindo a crescer à medida que o número de creches aumenta, embora mantenha em alguns distritos uma expressão considerável (Bragança, 14,8%; Santarém, 11,4 %; e Setúbal, 12,8 %). Este tipo de resposta flexível e ajustada às necessidades das famílias tem o apoio técnico e pedagógico de educadores/as de infância. No entanto, a não exigência, *a priori*, de qualquer tipo de qualificação das amas tem preocupado diversos autores que

vêm alertando para a necessidade da sua qualificação (CNE, 2012). No seguimento do trabalho da Comissão para a Política de Natalidade em Portugal (Azevedo, 2014) e com o objetivo de alargar a oferta de respostas para as crianças dos 0 aos 3 anos, está para publicação legislação referente a uma nova regulação da atividade das amas, liberalizando-a e abandonando a sua vinculação ao Estado (MSS). Embora esta legislação determine a obrigatoriedade de formação de base, o tipo de formação e o seu nível de qualificação não é definido, colocando assim em causa a sua qualidade. A legislação prevê ainda que esta formação seja desnecessária para pessoas que tenham já um ano de trabalho com crianças. Deixando estes profissionais de ter um acompanhamento permanente por parte de técnicos especializados (educadores/as de infância profissionais), vemos com especial preocupação as condições efetivas para prestarem um serviço de qualidade. Ao mesmo tempo, ao conferir aos familiares e às amas o estabelecimento do contrato de prestação de serviços e respetiva remuneração, pode contribuir quer para a degradação das condições de exercício da atividade, quer para a diminuição de condições de acessibilidade por parte das famílias.

No que concerne à educação pré-escolar, a sua taxa de cobertura atingiu no ano de 2012/13 a cobertura de 88,5% das crianças entre os 3 anos e a entrada no 1.º ciclo do ensino básico (1.º CEB); 93,7% das crianças entre os 4 anos e a entrada no 1.º CEB e, quando considerando apenas as crianças de 5 anos, a percentagem de 97,2%. Estes números colocam-nos a 1,3 pp das metas 2020 definidas pela União Europeia (CNE, 2013). No entanto, como é referido no *Estado da Educação 2012* (CNE, 2012), o desinvestimento do Governo nos serviços públicos ou na rede solidária nos últimos dois anos (depois de um considerável aumento do investimento feito nos dez anos anteriores) tem levado a uma redução do nú-

mero de salas de pré-escolar na rede pública, ao mesmo tempo que aumenta o número de crianças que o frequentam e que o procuram, por motivos económicos, face à oferta na rede privada solidária ou com fins lucrativos. Este facto, com maior expressão nos meios urbanos onde se concentra a maioria da população, traduz-se na existência de problemas de acesso (particularmente às famílias com baixos rendimentos) e de salas superlotadas. Portugal é um dos países da UE com maior número de crianças por sala e por adulto – uma média de 15,8 crianças por educador(a), sendo a média da UE de 13,1 e a média dos rácios da OCDE de 14,3 por educador(a) (OCDE, 2013).

Cabe ainda referir a existência do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI), criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro, o qual tem a missão de garantir a intervenção precoce na infância (IPI), abrangendo crianças entre os 0 e os 6 anos. Este sistema consiste "num conjunto organizado de entidades institucionais e de natureza familiar, com vista a garantir condições de desenvolvimento das crianças com funções ou estruturas do corpo que limitam o crescimento pessoal, social, e a sua participação nas atividades típicas para a idade, bem como das crianças com risco grave de atraso no desenvolvimento". É de realçar que o SNIPI funciona através da atuação coordenada dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, da Educação e da Saúde, conjuntamente com o envolvimento das famílias e da comunidade, assumindo uma perspetiva sistémica de intervenção e uma especificidade para o trabalho com crianças até aos 6 anos que é depois continuada no âmbito da Educação especial<sup>16</sup>.

Alguns atores têm levantado a questão da obrigatoriedade da educação pré-escolar

para as crianças de 5 anos como forma de garantir uma maior igualdade de oportunidades no acesso à educação e no sucesso educativo. Consideramos, contudo, que esta medida poderá acarretar alguns riscos como, por exemplo, a escolarização precoce da educação de infância, a introdução de mais uma fragmentação na educação dos 0 aos 6 anos e a inevitável interferência na organização dos grupos de crianças. Neste sentido, pensamos que a continuação da prioridade dada ao esforço e determinação com o alargamento da rede e sua universalização, bem como a reafirmação da gratuidade da componente letiva e o suporte social e financeiro aos encarregados de educação no acesso à componente de apoio à família, serão condições necessárias para garantir a referida igualdade de oportunidades.

A identidade da educação de infância entre os 0 e os 6 anos tem vindo a construir-se, como se perspetiva no capítulo anterior, em torno de um primeiro eixo entre o cuidar e o educar (*educare*), de um segundo eixo entre o setor público e o privado, e, ainda, de um terceiro eixo mais abrangente, relativo à continuidade entre a educação dos 0 aos 3, a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico. Estas linhas identitárias marcam não só a organização dos serviços como também os/as profissionais que neles trabalham e as suas práticas profissionais. Além disso, como vimos, a produção legislativa dos anos 90 também contribuiu para a construção da identidade da educação de infância e dos/as educadores/as de infância portugueses a trabalhar com crianças entre os 3 e os 6 anos. Especificamente no que se refere às OCEPE (M. E., 1997), elas procuravam, entre outros aspetos, contribuir para uma continuidade entre a educação pré-escolar e o 1.º CEB, fazendo frente a uma ruptura marcante entre estes dois níveis de educação e ensino, historicamente construída. Foi quando do lançamento das OCEPE, em 1997, que passou a ser obrigatória a presença de um/a educador/a

<sup>16</sup> A intervenção precoce é objeto de tratamento aprofundado no documento produzido pelo grupo responsável pela temática Necessidades Educativas Especiais do projeto Pensar a Educação, Portugal 2015.

de infância diplomado/a em todas as salas de jardins de infância privados, bem como a obrigatoriedade de os jardins de infância da rede pública incorporarem uma componente de apoio à família, alargando o horário de atendimento com qualidade educativa (Vilhena & Lopes-da-Silva, 2002), factos que contribuíram para aprofundar o conceito de *Educare*. Apesar disto, continuou a subsistir, na prática, alguma segmentação entre serviços, e o objetivo da existência de uma rede integrada, consistente, coerente e, ao mesmo tempo, flexível parece longe de estar atingido (Vasconcelos, d'Orey, Homem, & Cabral, 2003). Um dos aspetos que necessita de uma reflexão aprofundada é a definição da função docente e a necessária explicitação do que constitui a componente letiva e a componente não letiva do trabalho do educador de infância na creche e no jardim de infância. Esta necessidade torna-se mais premente no trabalho do/a educador/a de infância com as primeiras idades, onde a sua intervenção pedagógica/curricular se efetiva ao longo de um *continuum* e na globalidade das experiências das crianças. Esta reflexão deve afirmar a especificidade da função docente com crianças dos 0 aos 6 anos em instituições com múltiplas configurações, a dignidade desta função face a docentes de outros níveis de ensino e, ainda, a articulação com outros profissionais, de modo a garantir serviços empenhados na sua qualidade educativa global.

### 3.2. Profissionais da educação de infância e sua formação

Em Portugal, o educador de infância é o profissional que trabalha com crianças dos 0 aos 6 anos em contexto formal de creche e de jardim de infância, assumindo por vezes outras funções em contextos diferenciados de educação. Sendo um grupo profissional único, a sua identidade é necessariamente afetada pelas condicionantes do sistema e da sua evolução histórica e pelas condições de trabalho diferenciadas, tal como já an-

teriormente foi evidenciado. Embora estes profissionais sejam docentes, esta assunção pode não se concretizar quando trabalham em creches, no caso de estas não se encontrarem integradas em instituições com valência de jardim de infância. Nestes casos, o seu tempo de serviço não é contado para a carreira docente. De referir ainda que na creche não se exige a presença de um educador ou educadora para a sala de berçário, embora alguns estabelecimentos considerem importante terem educadores profissionais que acompanhem famílias e bebés numa fase tão crucial. Mais ainda, o sistema de financiamento das instituições de EI, diferenciado de acordo com as normas dos respetivos ministérios de tutela, leva a desequilíbrios financeiros entre as duas valências, os quais podem comprometer a coerência e a continuidade das equipas da mesma instituição a trabalhar em creche e em jardim de Infância. Apesar de, a partir da Lei-Quadro da Educação Pré-escolar, se assistir a uma tentativa de aproximação das tabelas salariais, ainda existem diferenças de salários entre educadores da rede pública e da rede privada.

Tal como outros docentes, as e os educadores articulam com outros profissionais, nomeadamente com docentes de educação especial, psicólogos, técnicos da intervenção precoce, assistentes sociais, docentes especializados em áreas disciplinares, sobretudo expressão físico-motora e educação musical, em função das necessidades das crianças e das famílias e da organização da instituição em que se inserem. Na rede pública da educação pré-escolar e nos colégios da rede privada, os educadores de infância articulam-se ainda com docentes de outros níveis de ensino. São ainda os e as educadoras de infância que, até ao momento, supervisionam os serviços de amas legalizadas fazendo o seu acompanhamento e apoio técnico e pedagógico, bem como coordenam as atividades socioeducativas da componente de apoio à família nos jardins de infância da rede pública.

Nos contextos formais de educação, os educadores são, por vezes, apoiados por auxiliares da ação educativa (embora se utilizem diversas denominações para estes profissionais, optamos aqui por esta). Importa referir que aos auxiliares da ação educativa não é exigida qualquer qualificação específica, embora alguns tenham cursos profissionais, de nível secundário, de técnicos de apoio à infância. Este facto pode limitar a qualidade da interação com as crianças, tanto mais que são eles, em muitos casos, quem passa mais tempo em contacto direto com as crianças. Também a sua capacidade de interação, articulação e colaboração com o ou a educadora de infância em atividades letivas e na consecução das atividades não letivas (que se pretendem, igualmente, educativas) pode ser bastante limitada, dependendo da formação básica e condições de vida do auxiliar em questão. As evoluções que se deram na sociedade portuguesa e ocidental, referidas na primeira parte deste documento, requerem ainda que o ou a educadora de infância assuma a sua profissão "não apenas como uma ação sobre e com as crianças, mas como uma ação sobre e com os adultos" (Vasconcelos, 2006, p. 3). Isto implica, igualmente, que as instituições de educação de infância e os seus profissionais se orientem para apoiar as famílias, muitas delas a iniciar uma experiência totalmente nova – a parentalidade. Pede-se-lhes, então, que desenvolvam atividades para e com estas (grupos de pais, serviços de apoio mútuo, troca de experiências e eventualmente o apoio de especialistas para problemas identificados pelos mesmos), numa perspectiva de apoio e não de escrutínio, promovendo um sentido de competência, para que se sintam parte da 'aldeia' que é necessária para educar uma criança e, por último, para que sejam apoiadas no desenvolvimento de expectativas positivas face aos seus filhos e à escola, principal fator de impacto no desenvolvimento das crianças (Siraj-Blatchford et al., 2011).

A profissão de educador de infância tem assistido assim a uma necessidade de ampliação das suas funções e da sua própria identidade no sentido de, para além do seu trabalho com as crianças, integrar na sua profissionalidade o trabalho com adultos que participam na ecologia da infância (famílias, outros profissionais e comunidades).

Tal como acontece na generalidade da docência, verifica-se uma tendência para o envelhecimento dos educadores de infância no ativo com um aumento nos escalões etários acima dos 40 anos e uma diminuição do número de educadores com menos de 30 anos. Ao mesmo tempo, o aumento da idade da reforma tem sido motivo de algum desgaste numa profissão com grandes exigências físicas. Este fator poderá ter algumas implicações na qualidade (não valorativa mas sim descritiva) das experiências que são proporcionadas às crianças e no seu desenvolvimento (Pessanha et al., 2007).

Quanto à formação inicial dos educadores de infância, a sua evolução para o nível superior constituiu um fator positivo na construção da profissionalidade e do seu estatuto, bem como na qualidade dos serviços de educação e cuidados e no desenvolvimento das crianças.

Nos últimos 20 anos, a habilitação para a

docência dos e das educadoras de infância evoluiu do grau de bacharelato para o de licenciatura em 1997, e em 2007 (Decreto-Lei n.º 43/2007, recentemente substituído pelo Decreto-Lei n.º 79/2014) para o de mestrado, em sintonia com o nível de habilitação dos outros docentes do ensino básico e secundário.

No entanto, a formação decorrente do processo de Bolonha, delineada em 3 anos de licenciatura em educação básica (comum a educadores/as de infância, professores do 1º e 2º CEB) complementada por um mestrado de dois ou três semestres (Decreto-Lei n.º 43/2007), tem surtido algumas reflexões críticas da parte da comunidade académica e profissional. Estas reflexões acentuam como positivo o reforço da formação científica e o domínio dos instrumentos académicos, assim como a continuidade entre a educação pré-escolar e outros níveis de ensino. No entanto, elas apontam, também, para algumas fragilidades, nomeadamente no que se refere à formação de docentes para trabalhar com as crianças nos primeiros seis anos, nomeadamente: a) uma formação marcadamente disciplinar, contrariando o caráter holístico da aprendizagem na EI; b) um relativo afastamento da formação académica dos

contextos da prática docente, deslocando os estágios para o final da formação; c) uma manifesta insuficiência da formação educacional geral que engloba os contributos da psicologia, da sociologia, da antropologia, da história da educação, da filosofia, da ética deontológica, do currículo, da organização e administração escolar, etc.

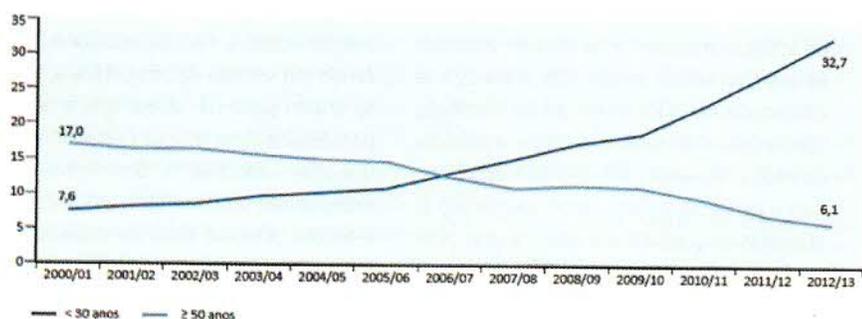
Apesar de ter sido no âmbito da formação inicial de educadores de infância pós-Bolonha (2007) que algumas Instituições do ensino superior reforçaram a formação de educadores para o trabalho em creche e incluíram esta valência como parte integrante do estágio final, verifica-se que ainda cerca de metade dessas instituições não incluem a formação específica para o trabalho em creche nos seus currículos. A formação para o trabalho com famílias, necessidade premente para a capacidade de resposta adequada à infância por parte dos profissionais e das instituições, é ainda uma fragilidade da formação atual. Ainda não se assumiu, em Portugal, a educação de infância com duplo enfoque: a criança e as suas aprendizagens e as famílias e o exercício da função parental/familiar num contexto comunitário verdadeiramente educativo.

Ao mesmo tempo, a situação económica e social, retratada no primeiro capítulo, coloca à educação de infância novos desafios para os quais a formação das e dos educadores de infância parece também não preparar. Tal situação obriga a uma maior exigência na resposta social, na garantia dos direitos das crianças, na promoção de condições de vida saudável e numa intencionalidade educativa suportada cientificamente e capaz de garantir a todas as crianças que frequentam a EI o aprender a aprender e o aprender a participar num sociedade democrática (Folque, 2014). Por seu lado, decorrente do Decreto-Lei do Regime Jurídico da Formação Contínua (DL 22/2014, de 11 de fevereiro) e do Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Se-

**Gráfico 4** – Educadores de infância (%) em exercício com menos de 30 e 50 ou mais anos de idade.

Continente

Fonte: CNE, 2013, p. 215.



cundário (DL 146/2013, de 22 de outubro), o acesso dos docentes à formação contínua está atualmente dificultado (falta de financiamento e de dispensa de serviço para formação), ainda que, apesar do agravamento das condições laborais, a sua procura por parte dos educadores de infância continue a ser grande. Preocupam-nos ainda as dificuldades de fazer acreditar ações de formação centradas em temáticas que se centram em dimensões da profissão docente (DL 240/2001 de 30 de agosto) para além da dimensão de desenvolvimento do ensino e da aprendizagem, como por exemplo o trabalho com famílias e comunidades.

Contudo, apresentando uma nova perspectiva, o diploma recente sobre a formação contínua de educadores e professores e que regula os centros de formação das associações de escolas orienta-se para o desenvolvimento de uma formação contínua centrada na escola e entre pares, aproveitando os recursos qualificados existentes. De facto, o desenvolvimento de projetos de investigação-ação centrados nos contextos das práticas, com a recolha sistemática de dados utilizando diversos instrumentos de avaliação da qualidade, que lhes permitem analisar e identificar os problemas a melhorar, tem sido, na educação de infância, uma forma de construir conhecimento profissional, assim como um efetivo motor do avanço da qualidade das práticas nas instituições, quer em contexto de creche quer em contexto de jardim de infância (Nabuco & Prates, 2002; Luís et al., 2007; Barros-Araújo, 2012; Cardoso, 2012). Estes projetos mostram-se especialmente eficazes quando são levados a cabo pelos profissionais das instituições em parceria com um 'amigo crítico' ou um parceiro académico.

Também o processo de avaliação do desempenho docente (ADD) parece não estar a concorrer para o aumento da qualidade no trabalho e, menos ainda, para a formação contínua dos educadores, sendo por vezes

um processo ainda visto como burocrático, isento de supervisão e acompanhamento pedagógico no terreno, que ajude os profissionais a evoluir nas suas práticas e a encontrar modos de responder aos desafios que enfrentam na sua profissão (ver, a este propósito, o decreto regulamentar referente à avaliação do desempenho docente – DR n.º 26/2012, de 21 de fevereiro).

Em relação à investigação em educação de infância, após um período de enorme expansão (Vasconcelos, 2005) associado também à procura, por parte dos seus profissionais, de graus académicos superiores e de melhores condições salariais, assiste-se agora a um decréscimo dessa procura e a um decréscimo da própria investigação por falta de financiamento, o que contribui para a diminuição da visibilidade, credibilidade, identidade e, quem sabe, qualidade da educação de infância. O impacto da investigação no desenvolvimento de práticas de qualidade não é um processo imediato e requer algumas ações específicas que vão para além da sua disseminação em conferências académicas. Os resultados da investigação têm de ser transformados e comunicados à sociedade em geral através de mensagens claras e incisivas, capazes de ser incorporadas por vários agentes (políticos, coordenadores, profissionais de serviços de educação de autarquias e serviços regionais) e, ainda, através da produção de materiais passíveis de serem incorporados em ações de formação ou de forma autónoma por grupos de educadores (Siraj-Blatchford, et al, 2008).

O envelhecimento dos educadores de infância aliado às falhas na formação acima apontadas e a um agravamento das condições laborais (nomeadamente o elevado número de crianças por sala, a falta de auxiliares de ação educativa especialmente na rede pública e o *isolamento acompanhado* em que se encontram, inibindo dinâmicas de investigação-ação em equipa) contribui, ao que tudo indica, para o desânimo/desmotivação e a insegurança que muitos profissionais mani-

festam e para a sua subjugação a outros grupos profissionais que os colonizam (Vasconcelos, 2014).

### 3.3. Práticas educativas de qualidade

O conceito de qualidade dos serviços na educação de infância tem sido amplamente discutido ao nível nacional (Bertram & Pascal, 2009; Folque, 2012; ME, 1998) e internacional (Dahlberg, Moss & Pence, 2007). Podemos falar de qualidade enquanto conceito analítico e descritivo, ou por outro lado, como conceito avaliativo. O primeiro utiliza a qualidade para descrever e compreender a essência ou a natureza de algo. O segundo procura avaliar o nível de desempenho de um determinado serviço, ou seja, até que ponto ele atinge os objetivos a que se propõe. A qualidade surge ainda como um conceito polissémico e polifónico, assumindo vários significados e exprimindo-se a várias vezes (Katz, 1998), nem sempre coincidentes. Isto não retira a possibilidade de se estabelecerem consensos numa determinada cultura e contexto (económico, social e político) acerca de fatores e critérios que condicionam a qualidade das experiências vividas num serviço de educação e os resultados destas experiências. Assim, é relativamente consensual que aspetos estruturais como a acessibilidade (horário, custo e localização), a formação dos profissionais e o salário que auferem, o rácio adulto-criança, a dimensão dos espaços e o tipo de materiais, o planeamento e avaliação, bem como aspetos processuais como as interações adulto-criança, entre adultos e entre crianças, a riqueza e complexidade das experiências proporcionadas às crianças, o bem-estar (em sentido amplo e não apenas nas dimensões individuais e satisfação de necessidades), o trabalho em equipa com as famílias e com a comunidade, o grau de participação de todos os intervenientes e a igualdade de oportunidades, constituem indicadores de qualidade relevantes (Bertram & Pascal, 2009; Harms & Clifford, 2008).

Estudos sobre a qualidade dos serviços de educação e cuidados para as crianças dos 0 aos 3 anos, apontam para níveis mínimos ou inadequados de qualidade na generalidade das instituições (Aguiar & McWilliam, 2013; Barros, & Aguiar, 2010; Pessanha, 2008; Pessanha, Aguiar, & Bairrão, 2007). O facto de esta valência nunca ter feito parte do sistema educativo português, permanecendo sob tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, tem sido referido como uma preocupação por diversos peritos nacionais e internacionais (Alarcão et al, 2008). Como já referido, a sua desvalorização em termos de condições de trabalho e de reconhecimento do trabalho docente, bem como a falta de formação específica para estas idades na formação inicial e contínua de educadores, podem contribuir para a dificuldade de generalizar a qualidade da oferta nestas idades. Almeida et al. (2012) estudaram a qualidade das interações adulto-criança em creches e verificaram que esta aumentava com o nível de formação dos adultos, o seu salário e quando estes permaneciam menos horas em contacto direto com as crianças.

Desde 2000, na sequência da avaliação da OCDE da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal, que diversos organismos têm vindo a recomendar que o Ministério da Educação assuma a "monotorização da oferta e da qualidade da educação e cuidados prestados, assim como a qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças" entre os 0 e os 3 anos (CNE, 2011; DEB/OCDE, 2000; OCDE, 2011). Como já referido, o Ministério da Segurança Social e do Trabalho, produziu em 2007, sem a participação do Ministério da Educação, um manual de avaliação da resposta social creche (ISS, 2007), que tem promovido alguma regulação da qualidade nestes estabelecimentos. Este manual valoriza esta faixa etária no que respeita às aprendizagens estruturantes que nela ocorrem e que se devem pautar por princípios de inclusão e de aprendizagens

ativas, quer espontâneas quer planeadas por educadores de infância, em estreita colaboração com as famílias. No entanto, protagonizando um papel educativo complexo dos educadores, o Ministério não assume nunca de forma explícita a função docente dos educadores (Vilhena, 2011). Este referencial impõe ainda um processo de planeamento e avaliação altamente burocratizado, assente em lógicas administrativas-burocráticas, que nem sempre assenta em princípios pedagógicos de qualidade para a educação das crianças desta idade reconhecidos pelos especialistas na área.

Em 2009, constituiu-se um grupo interministerial que, no âmbito do Projeto Rede da OCDE Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care, se propôs desenvolver a dimensão educativa da creche e projetou nomeadamente a publicação de orientações curriculares para as crianças dos 0 aos 3 (creche) em consonância com as orientações para as crianças dos 3 aos 6 (pré-escolar). Este projeto, que está em avançado desenvolvimento, poderá ajudar a reforçar, qualificar, garantir e tornar visível o trabalho docente em creche (OCDE, 2012). A recomendação produzida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, 2011) vem na mesma linha chamar a atenção para a absoluta necessidade de assumir a educação das crianças dos 0 aos 3 como a primeira etapa de um processo de educação permanente.

Quanto à educação pré-escolar, a investigação sobre a sua qualidade tem vindo a apontar para níveis de qualidade medianos, não se revelando diferenças significativas (em termos gerais) entre os jardins de infância da rede pública e os da rede particular/solidária (Abreu-Lima, Leal, Cadima, & Garmelas, 2012; FPCE, 1997; Tietze, Bairrão, Leal & Rossbach, 1998). Reportando a situação mais atual, existem indicadores que apontam para alguns problemas específicos. Assim, no que respeita à rede pública do Ministério da Educação, a sua recente integração em me-

ga-agrupamentos tem trazido, em nome de uma continuidade educativa benéfica para os percursos escolares das crianças e jovens, alguns desafios aos educadores de infância e às suas práticas docentes. Uma das dificuldades que muitos educadores de infância sentem é a capacidade de assumir vez e voz dentro de um grupo docente alargado e marcado por culturas pedagógicas diferenciadas. O mesmo acontece com muitos educadores da rede privada que também têm dificuldade em assumir uma voz profissionalmente respeitada junto das direções das suas organizações e também com colegas de outros níveis de ensino. Observa-se, por vezes, um seguidismo (quase) acrítico das orientações das direções dos agrupamentos de escolas, das direções das instituições privadas e/ou de reguladores externos, aderindo os educadores a práticas organizacionais e pedagógicas totalmente desajustadas à educação de infância, quer em contexto de creche quer em jardim de infância (Vasconcelos, 2014). Esta falta de afirmação pode traduzir-se numa escolarização precoce das suas práticas, com uma grande ênfase na dimensão disciplinar do currículo e em práticas mais formais de ensino/aprendizagem, remetendo o brincar para um lugar cada vez mais periférico na vida das crianças. A identidade holística e transdisciplinar do currículo na EPE, o seu carácter emergente e socialmente contextualizado nas vivências das crianças e a valorização das pedagogias participativas nem sempre são aspetos valorizados ou conhecidos e, em algumas situações, chegam a ser afetados diretamente pelas orientações organizativas gerais para toda a escola/organização educativa. Como exemplos que causam alguma preocupação é de referir: alguns modelos da avaliação das crianças impostos pelas direções, numa lógica classificativa e não formativa; regras de organização da rotina semanal, com tempos dedicados às diversas áreas do currículo, transformadas em disciplinas; estabelecimento de horários nos

Já para a "lecionação"; áreas das expressões dadas por outros profissionais nem sempre em articulação com as e os educadores. Esta perspetiva disciplinar pode também decorrer de um possível efeito da publicação das *Metas de Aprendizagem para a Educação Pré-escolar*, organizadas disciplinarmente.

Por seu lado, nos relatórios produzidos pela Inspeção-Geral de Educação e Ciência (ME, 2013; 2014) sobre as atividades de acompanhamento das IPSS, são também referidas algumas preocupações e fragilidades das práticas educativas nestas instituições. Em concreto, é referido o não cumprimento das 5 horas educativas/letivas, a fraca participação das crianças na gestão do currículo (planeamento e avaliação), a carência de "metodologias ativas e de investigação" (trabalho de projeto) assim como de "oportunidades de expressão livre das crianças" (MEC, 2013). Em contraponto, o conhecimento científico atual sobre a educação de infância informa-nos que a sua qualidade assenta em pedagogias onde se valoriza a participação da criança em projetos e atividades culturais autênticas e significativas, partindo do saber e experiências das crianças, definidas num processo de diálogo e negociação (Folque, 2014; Oliveira-Formosinho & Araújo, 2013; Vasconcelos, 2012; Tomás, 2013). Nestas perspetivas, a criança participa no planeamento e avaliação, assumindo um papel de cidadã, afastando-se de uma visão infantilizante e menorizante do seu estatuto e das suas (in)capacidades.

Um outro aspeto que tem sido difícil de clarificar entre os profissionais de EI e a sociedade em geral é o papel do brincar na educação de infância. Como foi já referido, é fundamental assumir e promover o direito da criança ao brincar, conforme explicitado na Declaração dos Direitos da Criança. Este direito deve assim ser garantido no seu espaço-tempo de vida diária, quer dentro, quer fora das instituições formais de EI. Para além de se constituir como direito, o brincar na

EI assume-se, nos países onde a educação de infância é mais valorizada, como um meio privilegiado pelo qual a criança aprende e se relaciona com o mundo à sua volta. Por isso, o brincar constitui-se como mais uma estratégia educativa, objeto da intencionalidade do educador que o integra no seu planeamento, na sua ação e na sua avaliação e não algo que acontece naturalmente, sem a interpelação do educador.

O contacto com o ambiente natural e social, quer em espaços exteriores (vulgarmente conhecidos por recreio), quer fora dos estabelecimentos de EI, tem vindo a ser empobrecido de forma dramática. Os recreios são muitas vezes espaços pobres em termos de elementos naturais (água, árvores, areia, terra, plantas, vento, sol e sombra, etc.) e das experiências que são proporcionadas às crianças. A legítima preocupação com a segurança das crianças tem vindo a intensificar-se nos últimos anos, mas tem como efeito contra-producente a diminuição das oportunidades das crianças de experienciarem o seu corpo e desenvolverem as suas competências motoras. A ausência de risco pode, igualmente, comprometer a aprendizagem pelas crianças de estratégias para lidar com este. Assistimos a uma prática generalizada nos recreios de substituir os pisos naturais por pisos sintéticos amortecedores muito além do necessário. A permanência excessiva em espaços fechados associa-se igualmente a problemas de saúde (alergias, constipações) que, por sua vez, vêm reforçar práticas restritivas do contacto com o ambiente natural. Por sua vez, as saídas à comunidade estão cada vez mais condicionadas por restrições organizacionais burocráticas e orçamentais, tornando-se raras na vida das crianças. Estas restrições na vida das crianças colocam ainda problemas de equidade social entre elas, bem como a ausência da infância no espaço público diminui naturalmente a responsabilidade coletiva e a mobilização social em torno da infância e da sua educação. Estes fatores

comprometem o desenvolvimento sustentável da nossa sociedade (Folque & Oliveira, no prelo) na medida em que afastam as crianças do seu ambiente natural e social.

Poder-se-á associar a existência dos problemas referidos anteriormente a alguma falta de conhecimento destas abordagens pedagógicas, dos próprios direitos das crianças e de uma fundamentação sólida das suas práticas, acrescida de um afastamento de comunidades de desenvolvimento profissional (contacto com instituições de ensino superior, associações pedagógicas e formação contínua). É importante realçar o papel dos movimentos sociais e associações pedagógicas como os sindicatos, a Associação de Profissionais de Educação de Infância (APEI) e o Movimento da Escola Moderna portuguesa (MEM), enquanto campos de construção social da identidade da EI na sociedade portuguesa, e de construção de uma profissionalidade que assume o desenvolvimento profissional como fator crucial para responder com qualidade aos constantes desafios que se colocam à educação nas primeiras idades, num espaço de fronteira entre serviços, profissionais, atores educativos e objetivos que respondam de forma abrangente às necessidades das crianças, das famílias e da sociedade (Vasconcelos, 2014).

No atual contexto, não se podem ignorar as recentes orientações quer do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social quer do Ministério da Educação e Ciência (a partir de 2011) que se concretizam em: a) grandes cortes nos recursos humanos e materiais da escola pública com diminuição de salas de pré-escolar apesar do aumento do número de inscritos (CNE, 2012); b) uma ênfase no conhecimento científico centrado nas áreas consideradas nucleares da Matemática e do Português, desvalorizando necessariamente as áreas de conhecimento do mundo, da formação pessoal e social e as áreas das expressões artísticas e da educação física; c) uma diminuição do número de crianças a

frequentar IPSS com acordo de cooperação (MSESS); e d) um desinvestimento nos apoios às crianças provenientes de famílias frágeis em termos sociais e económicos ou às crianças com necessidades educativas especiais, pondo naturalmente em risco a igualdade de oportunidades no acesso à educação e no sucesso das aprendizagens. Neste contexto, os educadores de infância ou lutam por uma garantia de qualidade e pela afirmação da sua identidade pedagógica validada cientificamente, ou deixam-se invadir pelo desânimo e pelo desinvestimento profissional.

Como vimos, depois de um grande desenvolvimento e afirmação entre os finais dos anos 1990 e 2010, a educação de infância enfrenta, neste momento em Portugal, um risco de desintegração da sua identidade e de perda de qualidade, assim como alguns desafios na sua capacidade de resposta às necessidades das crianças, famílias e sociedade atual.

Tendo como pano de fundo as políticas neoliberais do atual Governo, a sua resposta à crise económica por via da austeridade e os efeitos desta ação política anteriormente referidos, sem garantia da utilização de critérios cientificamente sustentados, consideramos urgente a assunção de um projeto de educação por parte da nossa sociedade.

### LINHAS DE AÇÃO

Num contexto de crise, agravado por um decréscimo preocupante da natalidade em Portugal, é urgente que os agentes políticos e sociais e as comunidades profissionais e académicas dedicadas à educação de infância se mobilizem para densificar uma proposta coerente para a educação de infância. Considerando o que foi dito anteriormente, propomos que:

- Se promova uma política de investimento na infância que seja uma política de contraciclo, que invista nas crianças e na sua educação, sendo este grupo social particularmente vulnerável aos efeitos da atual crise. Torna-se importante consciencializar

a sociedade portuguesa de que as crianças são nossa responsabilidade coletiva;

- Se consubstancie uma clara afirmação da voz das crianças na sociedade e no media capaz de sensibilizar as famílias e as comunidades, bem como os responsáveis políticos, para os problemas associados à infância que afetarão todos os Portugueses e o futuro da nossa sociedade, por forma a combater a reduzida mobilização social em torno da educação de infância;
- As instituições de educação sejam instituições de garantia da totalidade dos direitos da criança, o que reconfigura a educação de infância no quadro das políticas sociais de famílias, educativas e de infância de alta intensidade;
- A educação se constitua como elo de ligação das políticas sociais, articulando organismos, movimentos e estruturas existentes na sociedade portuguesa, nomeadamente conselhos locais de ação social, centros de apoio familiar e aconselhamento parental, conselhos municipais de educação, equipas de intervenção precoce e comissões de proteção de crianças e jovens;
- Não se quebre o esforço feito por Portugal nos últimos 10 anos para atingir a meta da UE para 2020 (pré-escolarização de 95% das crianças entre os 4 anos e a idade de início do 1.º CEB);
- Se reforce o investimento feito na investigação na área da educação de infância, que estude não só os efeitos das recentes alterações sociais no desenvolvimento e aprendizagem das crianças e no apoio às famílias e comunidades, como também prossiga o esforço de construção de conhecimento teórico-prático, eticamente situado, que sustente o desenvolvimento da qualidade dos serviços de educação e cuidados e a qualidade das práticas educativas neles desenvolvidas;
- Se conheçam a fundo as experiências das crianças nos diversos serviços (creches, amas, jardins de infância), quer nos tempos letivos (espaço de acesso à cultura e de encontro de culturas), quer na componente de apoio à família, quer sobre a continuidade/articulação entre ambas;
- Se implemente uma rede de projetos de investigação interinstituições do ensino superior (de natureza mais abrangente, a nível nacional, e/ou de caráter qualitativo), capazes de fazer o diagnóstico da realidade das condições de vida das crianças, bem como do impacto dessa realidade e das iniciativas legislativas recentes nessas mesmas condições;
- Se inclua na Lei de Bases do Sistema Educativo a educação das crianças dos 0 aos 3 anos, afirmando a tutela do Ministério da Educação sobre todos os serviços de educação para as crianças dos 0 aos 6 anos, ainda que com a constituição de equipas interministeriais;
- Se promova, em diálogo com a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional de Instituições de Solidariedade Social e a União das Mutualidades, um quadro legislativo ao nível do currículo e da avaliação da qualidade que adote uma visão integrada e coerente da educação dos 0 aos 6 anos de idade;
- Se implementem, em articulação com os ministérios, municípios e com os parceiros sociais envolvidos no Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, mecanismos de regulação mais

eficazes que garantam a gratuidade da componente letiva e o cumprimento dos normativos que regulam a participação familiar na componente de apoio à família nos jardins de infância;

- Se adotem políticas públicas de acesso a contextos de educação de infância de qualidade, especialmente em contextos urbanos, que contrariem as assimetrias sociais e económicas existentes;
- Aumente a oferta, a diversidade e a flexibilidade das respostas à infância, garantindo, em simultâneo, a qualidade do serviço prestado, nomeadamente no que concerne à formação dos profissionais e à gestão do tempo de permanência da criança na instituição, sem esquecer os dados da investigação recente que apontam para a enorme importância da qualidade da experiência da criança nos primeiros anos de vida para o seu desenvolvimento;
- O sistema de educação de infância se desenvolva de forma flexível no formato e coerente nas finalidades, garantindo o acesso de diversos grupos culturais ou sociais, através nomeadamente de contratos atípicos;
- Se reforce a educação de infância como espaço de construção da cidadania, pela participação das crianças, das famílias, dos e das profissionais e da comunidade;
- Haja uma orientação clara dos serviços para o apoio às famílias nos primeiros tempos de parentalidade, promovendo espaços e tempos para o desenvolvimento de atividades centradas nas famílias (grupos de pais; serviços de apoio mútuo, troca de experiências e eventualmente o apoio de especialistas para problemas identificados pelos mesmos; grupos comunitários);

- Se construa um cenário de reflexão sobre a inter-relação entre a componente letiva e a componente de animação e apoio à família, considerando um tempo institucional da criança em articulação com o seu tempo informal e contribuindo para a clarificação destes conceitos;
- Haja uma maior articulação e coerência de ação (e reivindicações) entre as direções dos agrupamentos, os departamentos de educação pré-escolar e as autarquias, promovendo a constituição de verdadeiros territórios educativos com conselhos municipais de educação revitalizados;
- Se recuse, radicalmente, a escolarização da educação de infância<sup>17</sup>, garantindo a sua identidade e os pressupostos que a sustentam;
- Se contrariem movimentos recentes de restrição de enfoques face a determinadas temáticas e/ou metodologias, tais como o direito ao contacto com a natureza e com a realidade cultural e social, a educação para a sustentabilidade e educação para o risco (CNE, 2011), a educação para/nos direitos, a educação tecnológica e a educação para a saúde, reforçando, até, a exploração destas temáticas;
- Se reorientar a formação de educadores de infância, inicial e contínua, fortalecendo a componente de formação educacional geral, a componente das didáticas específicas holísticas e transdisciplinares próprias da monodocência, com uma centralidade na educação de infância dos 0 aos 6 anos<sup>18</sup>;

<sup>17</sup> A escolarização da educação de infância concretiza-se, por exemplo, na adoção de materiais curriculares pré-determinados e homogêneos (vulgo manuais), na avaliação quantitativa das crianças (percentagem de competências adquiridas), na desvalorização do brincar, etc.

<sup>18</sup> Dado que a legislação que define o regime de habilitação para a docência foi recentemente alterada (em 2007 e 2014), será necessário um debate sério sobre a viabilidade

- Se promova o conhecimento e a ação dos profissionais da educação sobre os direitos humanos e da criança;
- A formação de educadores de infância se reorientar para o trabalho de parceria com adultos, nomeadamente famílias, amas, auxiliares da ação educativa e outros profissionais de educação, saúde e ação social<sup>19</sup>;
- Se insista no acompanhamento e na supervisão aos educadores e não apenas na sua avaliação;
- Haja um reforço das comunidades de aprendizagem de profissionais através de incentivos à formação para que, em diálogo e colaboração e através de processos de investigação-ação, possam apoiar-se no quotidiano institucional e, ao mesmo tempo, fortaleçam a sua identidade profissional assente em práticas educativas que promovam a aprendizagem e o bem-estar de todas as crianças;
- Se implementem sistemas de formação profissional (inicial e contínua) para amas e auxiliares da ação educativa, como requisitos mínimos para o exercício da profissão e como sistema de apoio/regulação da qualidade da mesma.

## REFERÊNCIAS

Abreu-Lima, I., Leal, T., Cadima, J. & Gamelas, A. (2012). Predicting child outcomes from preschool quality in Portugal. *European Journal of Psychology of Education* 28, 2: 399-420.

da reorientação da formação necessária e sobre os moldes em que esta deve ocorrer, envolvendo associações profissionais e sindicais, especialistas da educação de infância e formadores de instituições de ensino superior.

<sup>19</sup> É de sublinhar que uma formação específica em educação de adultos e no trabalho de equipa – nomeadamente na interação com as famílias e na articulação de recursos da comunidade – é tão importante como a formação estritamente pedagógico-curricular. Tornar as comunidades verdadeiramente educadoras é um objetivo fundamental da educação de infância.

- Aguiar, C. & McWilliam, R. A. (2013). Consistency of toddler engagement across two settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 28(1), pp. 102-110.
- Almeida, A. & Wall, K. (2001). Família e Quotidiano: Movimentos e Sinais de Mudança. In J. M. Brandão de Brito (org.), *O País em Revolução*, Lisboa: Editorial Notícias, pp. 277-307.
- Alves, A. A. M. & Nuno Filipe Reis Rodrigues, N. F. R. (2010). Determinantes sociais e económicos da saúde mental. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 28(2), pp. 127-131.
- Annan, K. (2001). *We the Children, Meeting the Promises of the World Summit for Children*. Nova Iorque: UNICEF.
- Azevedo, J. (coord.) (2014). *Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035): remover os obstáculos à natalidade desejada*. Lisboa: IFSC – Instituto Francisco Sá Carneiro.
- Bairrão, J., Leal, T. & Gamelas, A. M. (1999). *Educação pré-escolar em Portugal – Estudo de qualidade*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação Universidade do Porto.
- Barros, S. & Aguiar, C. (2010). Assessing the quality of Portuguese child care programs for toddlers. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(4), pp. 527-535.
- Barros-Araújo, (2012). *Pedagogia em creche: da avaliação da qualidade à transformação praxiológica*. Doutoramento, Universidade do Minho.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage Publications.
- Bennett, J. (2008). Early Childhood Services in the OCDE Countries: Review of the literature and current policy in the early childhood field. Innocenti Working Paper No. 2008-01. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Bertram, A.D & Pascal, C. (1997). "A conceptual Framework for Evaluating Effectives in Early Childhood Education" in M. Karlsson Lohmander (ed.), *Researching Early Childhood*, vol. 3. Suécia: Universidade de Gotemburgo, pp. 125-150.
- Bertram, A.D & Pascal, C. (2009). *Manual DQP – Desenvolvendo a Qualidade em Parceria*. Lisboa: Ministério da Educação/DGIDC (coordenação e adaptação portuguesa de Júlia Oliveira-Formosinho).
- Bronfenbrenner (2005) "Preparar um mundo para a criança do século XXI: o desafio da Investigação". In Gomes-Pedra et al. (2005), *A criança e a família no século XXI*. Dinalivro: Lisboa, pp. 79-89.
- Cardoso, G. (2012). Criando contextos de qualidade em creche: ludicidade e aprendizagem. Doutoramento, Universidade do Minho.
- Chamboredon, J. C & Prévot, J (1982). "O Ofício da Criança", in R. Grácio, S. Stoer & S. Miranda (orgs.). *Sociologia da Educação II – A Construção Social das Práticas Educativas*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 51-77.
- Conselho da Europa (2012). Recommendation CM/Rec (2012)2 of the Committee of Ministers to member States on the participation of children and young people under the age of 18. Conselho Nacional de Educação – CNE (1994). Parecer n.º 1/94 do Conselho Nacional de Educação sobre Educação Pré-Escolar em Portugal. [Relator João Formosinho].
- Conselho Nacional de Educação – CNE (2011). Recomendação n.º 3/2011. *A Educação dos 0 aos 3 anos* [Relatora Teresa Vasconcelos].
- Conselho Nacional de Educação – CNE (2011). Recomendação n.º 5/2011. *Educação para o Risco*.
- Conselho Nacional de Educação – CNE (2012). *Estado da Educação 2012*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Conselho Nacional de Educação – CNE (2013). *Estado da Educação 2013*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Cunha, V. (2007). *O lugar dos filhos: ideias, práticas e significados* [The place of children: ideas, practices and meanings]. Lisboa: ICS.
- Dahlberg, G.; Moss, P.; Pence, A. (2003). *Qualidade na Educação da Primeira Infância. Perspetivas pós-modernas*. Porto Alegre: ARTMED.
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (2007). *Beyond quality in early childhood education and care: Languages of evaluation* (2nd Ed.). London: Falmer Press.
- Delvaux, B. (2009). Qual é o Papel do Conhecimento na Ação Pública?, *Educação & Sociedade*, vol. 30, n.º 109, pp. 959-985.
- Direção Geral dos Assuntos Sociais (1996). *Guião Técnico n.º 4 Creche*.
- Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe 2012. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Fernandes, N. (2009). *Infância, direitos e participação. Representações, Práticas e Poderes*. Porto: Edições Afrontamento.
- Fernandes, N. & Tomás, C. (2011). A participação infantil: discussões teóricas e metodológicas. Em M. Mager, V. Müller, E. Silvestre & A. Morelli (orgs.). *Práticas com crianças, adolescentes e jovens: pensamentos desentendidos* (pp. 251-272). Maringá: EDUEM.
- Ferreira, M. M. (1995). *Salvar os Corpos, Forjar a Razão*. Contributo para a Análise Crítica da Criança e da Infância como Construção Social. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação [Tese de Mestrado].
- Folque, M. A. (2012). *Desenvolver a Qualidade em Parcerias (DQP) – um referencial com potencialidades múltiplas*. *Codernos de Educação de Infância*, 95, 14-19.
- Folque, M. A. (2014). *O aprender a aprender no Pré-escolar: o modelo pedagógico do Movimento da Escola Moderna*. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Folque, M. A. & Oliveira, V. (In prelo). Education for Sustainable Development in Portugal: the mediation of improvements with the ERS-SDEC. In Siraj-Blatchford, John, Park, E., and Mogharreban, C. (Eds.). *Developing a Research Programme for Education for Sustainable Development in Early Childhood*. Springer.
- Formosinho, J. & Vasconcelos, T. (1996). *Relatório Estratégico para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Harms, T., & Clifford, R. M. (2008). Escala de Avaliação do Ambiente em Educação de Infância. I. M. Pinto, & T. Leal (Trad.). Porto: LivPsic Universidade do Porto.
- Instituto da Segurança Social (2007). *Modelo de Avaliação da Qualidade em Creche*. Lisboa: MSS.
- Kaga, Y., Bennett, J., & Moss, P. (2010). *Caring and Learning Together: A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO.
- Katz, L. (1998). Cinco Perspetivas sobre Qualidade. In M. E. (Ed.), *Qualidade e Projeto* (pp. 15-40). Lisboa.
- Luis, Helena et al. (2007). Multiple Perspectives on Quality – Partnership on Quality Evaluation and Professional Development in Early Childhood Institutions. In Sharon O'Brien et al. [ed.] *Vision into practice: Making Quality a Reality in the Lives of Young Children*. Dublin: Centre for Early Childhood Development and Education, pp. 108-114.
- Ministério da Educação (1993). *Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos de Educação Pré-Escolar*. Lisboa: texto poicopiado.
- Ministério da Educação (1997). *Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar*. Lisboa: DEB-ME.
- Ministério da Educação (1998). *Qualidade e Projeto na Educação Pré-escolar*. Lisboa: DEB-ME.
- Ministério da Educação e Ciência (2013). *Jardins de Infância da Rede Privada – Instituições Particulares de Solidariedade Social; Relatório Intercalar. Inspeção-Geral de Educação e Ciência*.
- Ministério da Educação e Ciência (2014). *Jardins de Infância da Rede Privada – Instituições Particulares de Solidariedade Social; Relatório global. Inspeção-Geral de Educação e Ciência*.
- Moss, P. (1992). "La ampliación de la educación durante la primera infancia. Directrices futuras, limitaciones actuales". *La Educación Infantil. Una promesa de futuro. Documentos de un debate*. Madrid: Fundación Santillana, pp. 47-57.
- Nabuco, M. E. & Prates, S. (2002). *Melhoria da Qualidade em Educação da Infância "a partir de dentro (Improving quality from "inside")*. *Infância e Educação. Investigação e Práticas*, 5, pp. 29-42.
- Pessanha, M., Aguiar, C. & Bairrão, J. (2007). Influence of structural features on Portuguese toddler child care quality. *Early Childhood Research Quarterly* [2], 22, pp. 204-214.
- OCDE (2009). *Doing Better for Children*. OCDE.
- OCDE (2012). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Portugal*, Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2013). *Education at a Glance 2013: OCDE Indicators*. OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>
- OCDE (2014). *Society at a Glance 2014: OCDE Social Indicators*. OCDE Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en)
- Oliveira-Formosinho, J. & Araújo, S. (2013). *Educação em Creche: Participação e Diversidade*. Porto: Porto Editora.
- Pordata (2014). *Retrato de Portugal na Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos [http://www.pordata.pt/ebooks/PT\\_EU2014v201405271200/index.html#p=2](http://www.pordata.pt/ebooks/PT_EU2014v201405271200/index.html#p=2)
- Pordata (2014). *Retrato de Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos <http://www.pordata.pt/ebooks/PT2014v201405161300/index.html>
- Portugal, S. (2000). Retórica e ação governativa na área das políticas de família desde 1974 [Rhetoric and government action in the area of family policies since 1974]. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 56, pp. 81-92.

PPMI, (in press). Quality ECEC as a potential strategy for preventing early school leaving. Project report.

Rede Europeia Anti Pobreza – REAPN (2007). *Indicadores sobre a pobreza. Portugal e União Europeia*. Porto: REAPN.

Santos, B. S. (1997). Por uma conceção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova*, 39, 105-201.

Sarmiento, M. J. (2007). Visibilidade Social e Estudo da Infância, in Vasconcelos, Vera M. R. e Sarmiento, Manuel Jacinto (org.), *Infância (in)Visível*. Araraquara. Junqueira & Marin (25-49).

Sarmiento, M. J. (2008). Os Olhares da Sociedade Portuguesa sobre a Criança. *Relatório do Estudo A educação das Crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: CNE.

Sarmiento, M. J. (2012). A criança cidadã: vias e encruzilhadas. *Política e pensamento crítico*. UNIPOP. Nº 2: 45-49.

Sarmiento, M. J., Fernandes, N. e Tomás, C. (2007). Políticas Públicas e Participação Infantil, *Educação, Sociedade e Cultura*, nº 25: 183-206

Sarmiento, M. J. & Veiga, F. (2010). *Pobreza Infantil: Realidades, desafios, propostas*. Porto: Húmus.

Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Muttock, S., Gilden, R., & Bell, D. (2002). Researching effective pedagogy in the early years. DfES research report 356. London: DfES.

Siraj-Blatchford, Iram, Taggart, Brenda, Sylva, Kathy, Sammons, Pamela and Melhuish, Edward (2008). Towards the transformation of practice in early childhood education: the effective provision of preschool education (EPPE) project. *Cambridge Journal of Education*, 38(1), 23-36.

Siraj-Blatchford, I., Mayo, A., Melhuish, E. Taggart, B., Sammons, P. & Sylva, K. (2011). Performing against the odds: developmental trajectories of children in the EPPSE 3-16 study. Research Report DFE-RR128. London: Department of Education.

Tietze, W.; Bairrão, J.; Leal, T. & Rossbach, H. C. (1998). Assessing quality characteristics of center-based early childhood environments in Germany and Portugal. A cross-national study. *European Journal of Psychology of Education*, 2, 283-298.

Tomás, C. (2012). Portugal of the little ones. A sociological analysis of children's rights in Portugal. *Problemy Wczesnej Edukacji*, 3(18), 72-85.

Tomás, C. (2013). "Participação não tem Idade" Participação das Crianças e Cidadania da Infância. *Revista Contexto&Educação*, 22(78), 45-68.

Tomás, C., Fernandes, N. & Sarmiento, M. (2011). Jogos de imagens e espelhos: um olhar sociológico sobre a infância e as crianças em Portugal. Em Müller, Verónica R. (org.), *Crianças dos Países de Língua Portuguesa: histórias, culturas e direitos* (pp. 193-227). Maringá: EDUEM.

UNICEF (2012). *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*. Innocenti Report Card 10. Florence: UNICEF/ Innocenti Research Centre.

UNESCO. (1998). *Early childhood development: laying the foundations of learning*. Paris: UNESCO

UNICEF (2014a). *El estado mundial de la infancia de 2014 en cifras. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez. Todos los niños y niñas cuentan*. Nueva York: UNICEF.

UNICEF (2014b). *As Crianças e a Crise em Portugal. Vozes de Crianças, Políticas Públicas e Indicadores Sociais, 2013*. Lisboa: Comité Português para a UNICEF.

Vasconcelos, T. (2005). Research in Early Childhood Education in Portugal. In O. Saracho & B. Spodek (Eds) *International Perspectives on Research in Early Childhood Education* (pp. 259-292). Information Age Publishing.

Vasconcelos, T. (2006). A Educação de Infância - propostas de reflexão para um Debate Nacional sobre Educação. Acedido em <http://dne.cnedu.pt/dmdocuments/A%20educa%C3%A7%C3%A3o%20de%20inf%C3%A2ncia-propostas%20para%20reflex%C3%A3o.pdf>

Vasconcelos, T. (2011). *Recomendação A Educação dos 0 aos 3 anos*. Lisboa: CNE.

Vasconcelos, T. (2012). A casa [que] se procura: percursos curriculares na educação de infância em Portugal Lisboa: APEI.

Vasconcelos, T. (coord.) (2012). *Trabalho por projetos na Educação de Infância: mapear aprendizagens/integrar metodologias*. Lisboa: M. E. DGE.

Vasconcelos, T. (2014). *Tecendo tempos e andamentos na educação de infância (último lição)*. Porto: Media XXI.

Vasconcelos, T., d'Orey, I., Homem, L. F. & Cabral, M. (2003). Educação de Infância em Portugal: Situação e Contextos numa perspectiva de Promoção da Qualidade. Lisboa: CNE.

Vilarinho, M. E. (2000). *Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal (1977/1997)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Vilarinho, M. E. (2011). Estado e Terceiro Setor na Construção das Políticas Educativas para a Infância em Portugal: o caso da Educação Pré-Escolar (1995-2010). Braga: Universidade do Minho. [Tese de Doutoramento em Ciências da Educação. Área de Conhecimento de Política Educativa.]

Vilhena, G. & Lopes-da-Silva, I. (2002). *Organização da Componente de Apoio à Família*. Lisboa: DEPE- ME.

Vilhena, G. (2011). *Audição no âmbito da Recomendação sobre a Educação dos 0 aos 3 anos do Conselho Nacional de Educação*. Lisboa: CNE.

Wall, K. (coord.); Leitão, M. & Atalaia, S. (2014). *Principais desenvolvimentos das Políticas de Família em 2013*. Lisboa: Observatório das Famílias e das Políticas de Família, Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2014.

## LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Circular n.º 17/DSDC/DEPEB/2007, de 10 de outubro – Gestão do Currículo na Educação Pré-escolar.

Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de dezembro - Estatuto dos jardins de infância do sistema público de educação pré-escolar.

Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro – Estatuto das IPSS.

Decreto n.º 158/84, de 17 de maio – Atividade das Amas e condições do seu enquadramento em creches familiares.

Decreto-Lei n.º 173/95, de 20 de julho – Regime de atribuição, pelo Ministério da Educação, de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar.

Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho – Regime jurídico

do desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar.

Despacho Normativo n.º 99/89, de 11 de setembro – Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento das Creches com Fins Lucrativos.

Despacho n.º 5220/SEEI/97, de 10 de julho – Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar.

Despacho n.º 5220/SEEI/97, de 4 de agosto – Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar.

Despacho conjunto n.º 291/ME/SS/97, de 26 de junho – Apoios financeiros, por parte do Estado no domínio de infraestruturas, equipamentos e apetrechamento dos estabelecimentos de Educação Pré-escolar.

Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio – Normas a observar no período de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino público nos quais funcione a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico bem como na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família.

Lei n.º 5/77, de 1 de fevereiro – Cria o sistema público de educação pré-escolar.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro – Lei-Quadro da Educação Pré-escolar.

Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio – Cria e regulamenta o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES).

Portaria n.º 262/2011 de 31 de agosto – Condições de funcionamento e instalação das creches.

Protocolos de Cooperação Tripartidos (com atualização anual).

