
PERFIL NACIONAL
DOS CUIDADOS PRESTADOS
ÀS CRIANÇAS COM IDADE
INFERIOR A SEIS ANOS

JOAQUIM BAIRRÃO
MARIA BARBOSA
ISOLINA BORGES
ORLANDA CRUZ
ISABEL MACEDO-PINTO

Textos de Educação

Fundação Calouste Gulbenkian
Serviço de Educação

AGRADECIMENTOS

Este documento foi elaborado no âmbito da International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) - Projecto Pré-Primário pela equipa portuguesa do Centro de Psicologia do Desenvolvimento e da Educação da Criança da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, cujos directores são Joaquim Bairrão e Maria Isolina Borges. Os autores agradecem a colaboração de José Garcia de Abreu e também a contribuição de Fernanda Alves Pereira, Antonino do Amaral, Maria Elisa Barbosa, Ana Maria Calado, Fernanda Maria Cerquinho, Cristina Figueira, Ana Maria Guardiola, Teresa Leal, Isabel Lopes da Silva, Maria Conceição Moita, Sylviane Neves, Teresa Penha, Maria Armada Pinto e Eduarda Ramirez.

Agradecemos também o apoio financeiro da Fundação Gulbenkian.

Julho 1989

Reservados todos os direitos de harmonia com a lei

Edição da

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

Av. de Berna | Lisboa

1990

INTRODUÇÃO

Com este documento pretende-se dar uma visão geral da educação infantil em Portugal (1). Havendo importantes decisões políticas a tomar, não há contudo um trabalho descritivo sobre educação infantil que possa ser utilizado como quadro conceptual. Tendo-se consultado os documentos existentes - legislação, dados estatísticos, trabalhos teóricos e trabalhos de campo - foi feito um esforço no intuito de apresentar os aspectos mais relevantes para este processo de tomada de decisão tanto a nível educacional como a nível político. Ao mesmo tempo, ao fazer uma revisão das tendências actuais legislativas e dos dados estatísticos e organizacionais, é possível traçar algumas orientações para a primeira infância.

É já do conhecimento comum o facto de a responsabilidade pelos cuidados prestados às crianças em idade pré-escolar em Portugal ser partilhada por dois ministérios - o Ministério do Emprego e Segurança Social (MESS), através da Direcção Geral da Segurança Social desde 1976, e o Ministério da Educação (ME). O seu funcionamento assenta em filosofias diferentes, operando o ME de um modo centralizado enquanto o MESS, através das suas estruturas autónomas a nível distrital (Centros Regionais de Segurança Social), representa uma excepção rara no altamente centralizado sistema administrativo português.

Sendo intenção inicial deste trabalho investigar a informação mais relevante nas últimas duas décadas tanto a nível estatístico como a nível legislativo, duas questões de ordem prática tornaram esta tarefa difícil de levar a cabo. Em primeiro lugar, os jardins de infância oficiais do ME só muito recentemente iniciaram a sua actividade (no ano académico de 1978/79) e, em segundo, o MESS sofreu grandes modificações estruturais nas duas últimas décadas. Obviamente, estes factores complicaram o processo de recolha da já escassa informação existente.

PERSPECTIVA HISTÓRICO-FILOSÓFICA(2)

A educação infantil em Portugal passou por estádios de evolução semelhantes aos de outros países europeus, embora com um significativo atraso no que se refere particularmente à implementação e ao número de jardins de infância oficiais. Tal evolução acompanhou naturalmente a sequência de acontecimentos políticos e económicos que caracterizaram a história portuguesa desde o século XIX, altura em que foram criados os primeiros jardins de infância.

As primeiras instituições designadas especificamente para crianças até aos 6 anos datam de 1834, ainda durante a Monarquia. Pertencendo à iniciativa privada, tinham preocupações sociais de tipo asilo, sendo destinadas a crianças de classes sociais desfavorecidas, circunscrevendo-se às grandes cidades. Estas instituições ainda estão em funcionamento, e muitas mantiveram-se até muito recentemente com as mesmas características.

Em 1882, por altura das comemorações do centenário do nascimento de Froebel, abriu em Lisboa o primeiro jardim de infância oficial. As ideias e os princípios de Froebel, juntamente com os de João de Deus (?), foram tidos em mente pelos responsáveis pela Educação durante alguns anos; o nome de Froebel chegou mesmo a ser mencionado no Parlamento por um deputado do Porto, Rodrigues de Freitas que, em 1879, advogava a necessidade da educação pré-primária, chamando assim a atenção do governo, que por sua vez atribuiu um orçamento especial às autoridades locais para a implementação de jardins de infância. Supõe-se que em 1880 abriu no Porto um outro jardim de infância com orientação de Froebel, sendo difícil de confirmar se realmente chegou a funcionar. No entanto, e tendo em conta o interesse crescente pela educação pré-primária, alguns professores primários do Porto foram mandados para fora do país, nomeadamente para a Suíça, tendo em vista a obtenção de mais conhecimentos na área da educação pré-primária, uma vez que nesta altura as únicas escolas oficiais vocacionadas para a formação de professores a funcionar no país eram as dos professores primários.

Por esta altura e embora só um, ou talvez dois, jardins de infância tivessem sido fundados, muitos estavam já cientes da importância da educação pré-escolar, desenvolvendo um grande movimento em prol da infância. O nome de José Augusto Coelho merece aqui uma referência especial. Conhecido como um dos primeiros pedagogos modernos, foi o autor de uma extensa bibliografia sobre ensino e educação. Numa das suas obras (Coelho, 1893), analisa algumas das principais dimensões da evolução do indivíduo e menciona um currículo para a «escola infantil», orientado para crianças dos três aos oito anos de idade bem como os princípios fundamentais em que se deve basear um currículo deste tipo. São referidas todas as áreas de desenvolvimento: psicomotor, emocional, social, estético e intelectual. De acordo com o

autor, a educação pré-primária teria que ser uma experiência agradável para a criança, proporcionando-lhe conforto e segurança, embora preocupações relativas ao seu desenvolvimento social e à preparação para as tarefas da escola primária estivessem também presentes.

Para além deste interessante projecto para uma «escola infantil», foi publicada alguma legislação sobre educação infantil (Diário do Governo, N.º 141 de 27 de Junho de 1896), relativa aos objectivos da educação pré-escolar e à formação de educadores. Ainda durante a Monarquia, a história da educação pré-escolar foi marcada por um acontecimento a reter: a criação de duas pré-escolas «João de Deus» (4).

A 5 de Outubro de 1910, aquando da proclamação da República, 75% da população era analfabeta. Os republicanos eram homens idealistas e uma das suas grandes preocupações foi a alta taxa de analfabetismo e a falta de escolas primárias no país, não surpreendendo portanto que a implementação de jardins de infância fizesse parte do Programa do Partido Republicano (Boletim do Partido Republicano Português, 1915). Em 1911, duas leis integram a essência das ideias da Primeira República acerca da educação pré-escolar, estabelecendo os fundamentos daquilo que ela deve ser no que se refere aos objectivos, programa, qualificações de professores, etc. Estas leis também estabeleceram que outras instituições para a infância, principalmente as de tipo asilar pertencentes às autoridades locais ou central, deveriam ser transformadas em jardins de infância. No entanto, e apesar da grande preocupação dos republicanos em legislar, muito pouco foi feito devido principalmente à situação económica caótica do país, à alta percentagem de analfabetismo e à instabilidade política (46 governos em 16 anos). De 1910 a 1926 foram criados somente 12 novos jardins de infância: sete jardins oficiais no Porto, 4 privados tipo João de Deus (em Coimbra, Figueira da Foz, Alcobaca e Lisboa) e a Escola Israelita.

Durante os primeiros anos da Segunda República (1926-1937), não ocorreram alterações significativas, permanecendo a percentagem de população que recebia educação pré-escolar abaixo de 1% do número de crianças em idade pré-escolar. Nesta altura foram extintos os jardins de infância oficiais (Diário da República, n.º 28081/1937) uma vez que o governo considerava, por um lado, que o número de jardins de infância existentes abrangia uma percentagem mínima de crianças e, por outro, que o alargamento do sistema público a toda a população seria insuportável para a Tesouraria Pública. Assim, as medidas políticas do governo orientaram-se no sentido de estimular a função educativa da família e no apoio a instituições particulares, ao mesmo tempo que eram aprovados os jardins de infância João de Deus. O Ministério da Educação deixou de ser o responsável pela educação pré-escolar, enquanto outros ministérios, tais como o Ministério do Interior, o Ministério das Corporações e Previdência Social e mais tarde o Ministério da Saúde e Assistência (criado em 1958), desenvolveram progressivamente serviços para as crianças antes da sua entrada no ensino obrigatório. O objectivo primordial destes serviços visava a diminuição da mortalidade infantil através da melhoria das condições de higiene e de alimentação. Uma vez que estes ministérios não tinham pessoal especializado em educação infantil, a enfermeira de saúde pública tinha um papel fundamental.

Em meados da década de 50 a grande preocupação do Ministério da Educação era o ensino primário, não estando ainda directamente envolvido na educação para a primeira infância (embora não deixasse de incentivar a iniciativa privada).

Existiam nessa altura várias instituições oficiais dependentes do Ministério do Interior (através da Sub-Secretaria de Estado da Assistência Social) que asseguravam a assistência a crianças provenientes de famílias desfavorecidas.

Assim, é possível afirmar que no nosso país até 1966 a maioria dos centros existentes para crianças com menos de seis anos de idade não tinha objectivos educacionais, ao mesmo tempo que o pessoal não tinha qualificações específicas, preocupando-se essencialmente com os cuidados e as necessidades mais básicas das crianças.

Só em 1971, com Veiga Simão como Ministro da Educação, a educação pré-primária foi reintegrada no sistema educativo oficial. Esta medida, que fazia parte dum plano global para a remodelação total do sistema educativo português conhecido como a «Reforma Veiga Simão», foi entretanto interrompida devido à Revolução do 25 de Abril de 1974 (5). A reforma incluía planos para a criação de escolas de formação de educadoras. Em Julho de 1973, a educação pré-escolar foi finalmente reconhecida como parte integrante do Sistema Educativo oficial, começando a funcionar as duas primeiras escolas de formação de educadores em Coimbra e Viana do Castelo. Esta medida é fruto da tomada de consciência pelos governantes de que a maioria dos estabelecimentos oficiais existentes não correspondia às necessidades educativas das crianças porque o seu pessoal carecia de qualquer tipo de formação profissional.

De referir que as duas primeiras escolas de formação de educadoras de infância de iniciativa particular surgiram em 1954 em Lisboa, integradas num contexto religioso. Foram elas o Instituto de Educação Infantil (encerrado em 1975/76) e a Escola de Educadoras de Infância (ainda em funcionamento). Desde 1939, existia um curso especializado para Enfermeiras Puericultoras Visitadoras de Infância, que pode ser considerado como o precursor das escolas de formação de educadoras. O seu objectivo original era a formação de Assistentes Sociais embora estivesse especialmente vocacionado para a assistência materno-infantil. Em 1958, foi dada autorização à Escola João de Deus para formar educadoras. Nos anos 60, foram fundadas por todo o país várias instituições privadas para formação profissional de educadoras, pertencendo a maior parte delas a instituições religiosas. Reconhecendo a sua incapacidade para assumir a tarefa, o governo dava a sua aprovação à fundação destas escolas privadas. Em 1965, e tendo em conta a quantidade de pessoas a trabalhar em contextos pré-escolares sem qualquer tipo de formação profissional, foram criados cursos intensivos de formação em serviço designados para a preparação de auxiliares de educação de infância. A maior parte das instituições criadas nos anos 60 fecharam com as mudanças políticas trazidas pela revolução de 25 de Abril de 1974.

Na sequência do 25 de Abril os problemas sociais portugueses são finalmente valorizados, tornando-se a principal preocupação das medidas políticas tomadas pelo governo. Nota-se a partir desta altura um aumento significativo quer no número de jardins de infância e creches, quer no número de escolas de formação de educadores de infância, quer ainda no número de centros de educação especial. Em muitos casos, são as próprias comunidades que se organizam aproveitando os recursos locais para a implantação de novas instituições vocacionadas para a educação e atendimento de crianças.

Foi após 1974 que, perante a dispersão dos serviços de educação infantil por vários ministérios, se começou a sentir a necessidade de uma maior coordenação de esforços. Estes serviços passaram então a estar dependentes de dois ministérios - o Ministério da Educação (ME) e o Ministério do Emprego e da Segurança Social (MESS). De acordo com a filosofia do novo sistema pós-revolução, estender a pré-escolaridade a toda a população tornou-se um objectivo nacional, tendo em vista atenuar rapidamente as diferenças sócio-económicas e culturais, promover o bem-estar social e desenvolver as potencialidades das crianças (Diário da República, n.º 542/79).

A criação de novos jardins de infância e creches e a integração da educação pré-escolar no sistema oficial tiveram como consequência imediata a necessidade de formação de educadoras. Ao mesmo tempo que eram necessárias mais educadoras, uma preocupação geral com a formação profissional de todos aqueles que trabalhavam com crianças começou também a fazer-se sentir.

Quadro 1

Número de educadores de infância em escolas oficiais e particulares de 1981 a 1986

| | até 1981 | 81/82 | 82/83 | 83/84 | 84/85 | 85/86 | 86/87 | TOTAL |
|--------------|--------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|-------|
| Particular | 3 874 | 339 | 356 | 439 | 490 | 533 | 551 | 6 582 |
| Oficial | 806 | 382 | 518 | 490 | 558 | 618 | 612 | 3 984 |
| TOTAL | 4 680 | 721 | 874 | 929 | 1 048 | 1 151 | 1 163 | |

Fonte: Estatísticas da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME, 1988).

O quadro 1 mostra o aumento no número de educadoras qualificadas ao longo deste período. É facilmente visível que de 1981 em diante as escolas oficiais desempenham um papel primordial no que se refere à formação profissional das educadoras. Em 1977/78, por exemplo, só estavam em funcionamento oito escolas, sendo quatro particulares. Em 1984/85 este número aumentou para 27, sendo 19 oficiais. Além do mais, foram criadas em 1977 as Escolas Superiores de Educação designadas para qualificar educadores de crianças dos 3 aos 12 anos de idade⁽⁶⁾. Estas escolas, num futuro próximo, irão substituir todas as outras existentes para formação de professores pré-primários e primários, oficiais ou particulares, proporcionando ainda formação para professores do ensino especial⁽⁷⁾. Com este mesmo objectivo, foram promovidos por todo o país vários cursos de formação em serviço para o pessoal auxiliar e vigilantes⁽⁸⁾.

DADOS DEMOGRÁFICOS

Tal como já foi referido anteriormente, as estatísticas existentes a nível nacional relativamente aos serviços para a infância têm um carácter pouco fidedigno. Para a população de crianças com idade inferior a seis anos, apenas nos foi possível obter a distribuição de dois grupos etários: zero a dois anos e três a cinco anos.

Quadro 2

População residente por distrito, total e por grupos etários (0 a 2 anos, 3 a 5 anos e 0 a 5 anos)

1981

| Distritos | População residente total | 0 a 2 anos | 3 a 5 anos | 0 a 5 anos | 0 a 5 anos | |
|--------------------|---------------------------|------------|------------|------------|--|----------------------------------|
| | | | | | % relativa à população total de 0 a 5 anos | % relativa à população residente |
| Aveiro | 622 988 | 29 203 | 31 491 | 60 694 | 6,9 | 9,7 |
| Beja | 188 420 | 7 149 | 8 072 | 15 221 | 1,7 | 8,1 |
| Braga | 708 924 | 41 817 | 44 260 | 86 077 | 9,7 | 12,1 |
| Bragança | 184 252 | 8 030 | 8 416 | 16 446 | 1,9 | 8,9 |
| Castelo Branco | 234 230 | 8 361 | 9 065 | 17 426 | 2,0 | 7,4 |
| Coimbra | 436 324 | 22 198 | 22 535 | 44 733 | 5,1 | 10,3 |
| Évora | 180 277 | 7 476 | 8 507 | 15 983 | 1,8 | 8,9 |
| Faro | 323 534 | 12 023 | 13 286 | 25 309 | 2,9 | 7,8 |
| Guarda | 205 631 | 7 622 | 8 078 | 15 700 | 1,8 | 7,6 |
| Leiria | 420 229 | 18 204 | 18 375 | 36 579 | 4,1 | 8,7 |
| Lisboa | 2 069 467 | 95 718 | 107 316 | 203 034 | 23,0 | 9,8 |
| Portalegre | 142 905 | 5 019 | 5 681 | 10 700 | 1,2 | 7,5 |
| Porto | 1 562 287 | 79 853 | 85 952 | 165 805 | 18,8 | 10,6 |
| Santarém | 454 123 | 17 283 | 18 711 | 35 994 | 4,1 | 7,9 |
| Setúbal | 658 326 | 17 959 | 22 698 | 40 657 | 4,6 | 6,2 |
| Viana do Castelo | 256 814 | 11 637 | 12 338 | 23 975 | 2,7 | 9,3 |
| Vila Real | 264 381 | 12 728 | 13 734 | 26 462 | 3,0 | 10,0 |
| Viseu | 423 648 | 20 796 | 22 306 | 43 102 | 4,9 | 10,2 |
| Continente (total) | 9 336 760 | 423 076 | 460 821 | 883 627 | 100,0 | 9,5 |

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (1984), XII Recenseamento Geral da População, p. 199.

O quadro 2 mostra-nos esta distribuição juntamente com a distribuição da população residente total. Assim, podemos observar que, enquanto os distritos de

Lisboa e Porto têm as mais altas percentagens de crianças até aos seis anos de idade (23% e 18,8%, respectivamente), é o distrito de Braga que possui a percentagem mais elevada de crianças com menos de seis anos face à sua população residente (12,1%). É interessante verificar também a assimetria na distribuição das crianças com menos de seis anos ao longo dos 18 distritos - 23% em Lisboa e 1,7% em Beja representam os dois valores extremos. Esta assimetria reflecte de certa maneira a forma da distribuição da população residente total, mais concentrada junto das grandes cidades industriais e comerciais (por exemplo, Lisboa, Braga e Porto). Face à população residente em cada distrito, a variação (ou assimetria) na percentagem de crianças com idade inferior a seis anos é menor; varia entre 11,9% em Braga e 6,2% em Setúbal.

Destes 18 distritos alguns são predominantemente rurais: Bragança, Vila Real, Viseu, Portalegre, Évora, Beja, Castelo Branco e Guarda; enquanto que outros são predominantemente industrializados: Lisboa, Porto e Setúbal. Ainda neste grupo, mas num nível inferior poder-se-ia incluir Braga e Aveiro. Os restantes distritos situar-se-ão num nível intermédio de industrialização.

Quadro 3

População residente feminina e mães trabalhadoras com idades compreendidas entre os 15 e os 39 anos por distrito

1981

| Distritos | N.º de mulheres residentes | N.º de mães trabalhadoras | % de mães trabalhadoras |
|------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Aveiro | 111 739 | 33 582 | 30,0 |
| Beja | 54 524 | 5 422 | 9,9 |
| Braga | 147 917 | 39 107 | 26,4 |
| Bragança | 40 287 | 3 910 | 9,7 |
| Castelo Branco | 56 666 | 7 891 | 13,9 |
| Coimbra | 81 401 | 20 326 | 25,0 |
| Évora | 41 807 | 8 053 | 19,3 |
| Faro | 51 559 | 13 619 | 26,4 |
| Guarda | 47 219 | 6 026 | 12,8 |
| Leiria | 74 481 | 17 171 | 23,1 |
| Lisboa | 213 251 | 134 483 | 63,1 |
| Portalegre | 35 681 | 4 543 | 12,7 |
| Porto | 276 077 | 87 331 | 31,6 |
| Santarém | 85 592 | 17 699 | 20,7 |
| Setúbal | 61 731 | 39 216 | 63,5 |
| Viana do Castelo | 51 062 | 9 817 | 19,2 |
| Vila Real | 63 784 | 5 821 | 9,1 |
| Viseu | 101 896 | 14 005 | 13,7 |
| Continente | 1 596 674 | 468 022 | 29,3 |

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, XII Recenseamento Geral da População, 1984, pp. 199 e 397.

O quadro 3 indica a extensão do emprego feminino em Portugal de acordo com o Recenseamento Geral da População de 1981, mostrando-nos que os cinco distritos mais industrializados, tal como seria de prever, possuem percentagens superiores de mulheres activas com idade inferior a 39 anos, as quais são consideradas como potenciais mães de crianças em idade pré-escolar. As percentagens mais elevadas situam-se em Lisboa (63,1%) e em Setúbal (63,5%).

Quadro 4

Taxas de cobertura para crianças com idade inferior a 6 anos (por distrito)

1984

| | 0 a 2 anos | 3 a 6 anos | | |
|------------------|------------|------------|-------|-------|
| | MESS | MESS | ME | Total |
| Aveiro | 8,7 | 17,3 | 18,4 | 35,7 |
| Beja | 5,8 | 14,5 | 26,4 | 41,0 |
| Braga | 4,0 | 12,2 | 7,8 | 20,0 |
| Bragança | 1,6 | 11,5 | 26,4 | 38,0 |
| Castelo Branco | 10,2 | 24,6 | 17,7 | 42,3 |
| Coimbra | 5,9 | 19,3 | 13,2 | 32,5 |
| Évora | 7,1 | 17,9 | 12,0 | 29,9 |
| Faro | 4,9 | 13,1 | 9,9 | 23,0 |
| Guarda | 9,1 | 17,6 | 38,6 | 56,2 |
| Leiria | 6,7 | 20,4 | 10,0 | 30,4 |
| Lisboa | 5,5 | 18,7 | 11,7 | 30,4 |
| Portalegre | 8,5 | 17,8 | 14,8 | 32,6 |
| Porto | 4,4 | 17,8 | 10,4 | 28,2 |
| Santarém | 5,8 | 13,4 | 19,7 | 33,1 |
| Setúbal | 10,3 | 24,7 | 9,4 | 34,1 |
| Viana do Castelo | 2,4 | 12,8 | 8,7 | 21,5 |
| Vila Real | 1,3 | 10,1 | 9,3 | 19,4 |
| Viseu | 2,2 | 7,5 | 21,3 | 28,8 |
| Continente | 5,8 | 16,17 | 15,87 | 32,06 |

Fonte: Estatísticas da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME), Direcção Geral do Ensino Particular e Cooperativo (ME), Direcção Geral da Segurança Social (MESS).

O quadro 4 mostra as percentagens de crianças com idade inferior a seis anos que estão integradas em instituições com alvará do ME e do MESS. Apesar de os dados serem de 1984 uma análise deste quadro permite-nos concluir que:

1. De uma forma geral, Portugal está longe de uma cobertura total das crianças deste nível etário. As taxas de cobertura mais elevadas para crianças com idade inferior a três anos encontram-se em Setúbal (10,3%) e em Castelo Branco (10,2%); a Guarda possui a taxa de cobertura mais elevada para crianças entre os três e os seis anos (56,2%).

2. A percentagem de crianças com idade inferior a três anos que frequentam uma instituição de cuidados infantis é consideravelmente inferior à das crianças entre os três e os seis anos - cerca de 5,8% contra 32,1%.

3. Existe uma certa incoerência entre algumas taxas de cobertura pré-escolar a nível distrital e a informação que temos acerca das necessidades das famílias a nível de cuidados infantis (isto é, tal como revelado pelo nível de industrialização/urbanização e pela taxa de emprego feminino, quadro 3). Por exemplo, os quatro distritos com mais alta taxa de cobertura da rede pré-escolar dependente do ME são distritos rurais - Guarda, Bragança, Beja e Viseu (38,6%, 26,4%, 26,4% e 21,3%, respectivamente). As mais altas taxas de cobertura dos três aos seis anos situam-se também em distritos rurais (56,2% na Guarda, 42,3% em Castelo Branco e 41% em Beja). No entanto, esta incoerência é apenas aparente, uma vez que se trata de distritos do interior confrontados com problemas tais como o isolamento geográfico de pequenos grupos populacionais, o que explica a preocupação de sucessivos governos em criar novos jardins de infância. Por outro lado, nestas áreas normalmente as crianças são deixadas sozinhas a maior parte do tempo, uma vez que as mães trabalham na agricultura quase sempre numa base não profissional. Podemos então concluir que as instituições pré-escolares estão mais orientadas para as necessidades educacionais das crianças (para experiências culturais e para a preparação para a escola primária) do que para a satisfação das necessidades dos pais.

4. Em 12 dos 18 distritos, a taxa de cobertura da rede pré-escolar dependente do MESS é superior à rede pré-escolar dependente do ME.

Ao comparar o número de instituições para crianças em idade pré-escolar dependentes do ME com o número das instituições dependentes do MESS em 1986/87, é possível verificar que o número dos jardins de infância pertencentes ao ME (oficiais e particulares) é substancialmente superior ao dos jardins de infância dependentes do MESS - 3 303 instituições pertencentes ao ME e 1148 pertencentes ao MESS (cf. quadros 5 e 7). De referir também que algumas das instituições do MESS incluem creches e jardins de infância (atendendo crianças desde os três meses de idade até à idade de entrada na escola), enquanto que as instituições do ME consistem somente em jardins de infância (atendendo crianças dos três aos seis anos de idade). Podemos acrescentar ainda que a criação de novos jardins de infância pertencentes à rede oficial do Ministério da Educação é recente (1978/79) e que tem havido um esforço no sentido de situar estes novos jardins de infância em áreas onde existam poucos equipamentos pré-escolares.

POLÍTICA GERAL DE CUIDADOS INFANTIS

1. Visão geral do período neo-natal até à maioridade

O direito da mulher grávida à assistência médica está previsto por lei (Diário da República, n.º 4/1984). Assim, as consultas e os exames aconselhados pelo médico assistente durante a gravidez e no decurso de 60 dias após o parto podem ser efetuados gratuitamente. É também garantida pela lei (Diário da República, n.º 81/1984) a dispensa de trabalho à mulher grávida para se deslocar a consultas pré-natais sempre que tal se justificar. Existe porém um grande número de mulheres, principalmente em áreas rurais, que não procuram assistência médica durante a gravidez e mesmo durante o parto. A mulher trabalhadora tem uma licença de maternidade de 90 dias; apenas em casos excepcionais o pai poderá gozar de uma licença de paternidade.

Através da Segurança Social, o Estado fornece um subsídio de nascimento por cada criança (13 350\$00), um subsídio de aleitamento (2 450\$00 por mês durante os dez primeiros meses de vida) e um abono de família (1 375\$00 mensais por cada criança). Podem ainda ser atribuídos os seguintes subsídios: pensão de orfandade (para os órfãos até atingirem a maioridade) e um subsídio de assistência a menores doentes (num máximo de 30 dias por ano, atinge um montante não superior ao subsídio por doença do próprio trabalhador⁽⁹⁾). Para além do apoio financeiro, a lei garante igualmente assistência médica e vacinação da criança, bem como a dispensa da mulher que amamenta por dois períodos distintos de duração máxima de uma hora em cada dia de trabalho e enquanto durar a amamentação ou a criança fizer um ano de idade (Diário da República, n.º 81/1984).

Até à idade de três meses, presume-se que o principal responsável pelos cuidados prestados à criança é a mãe. Só a partir desta idade é que as crianças são admitidas numa instituição formal extra-familiar. A partir dos três meses, para além da situação informal em que a criança fica a cargo de um familiar ou amigo sem que haja uma remuneração obrigatória, são ainda possíveis as seguintes alternativas:

— a criança pode ficar com certas mulheres que se denominam amas, mas que não possuem qualquer formação ou licença em cuidados infantis, a troco de uma remuneração;

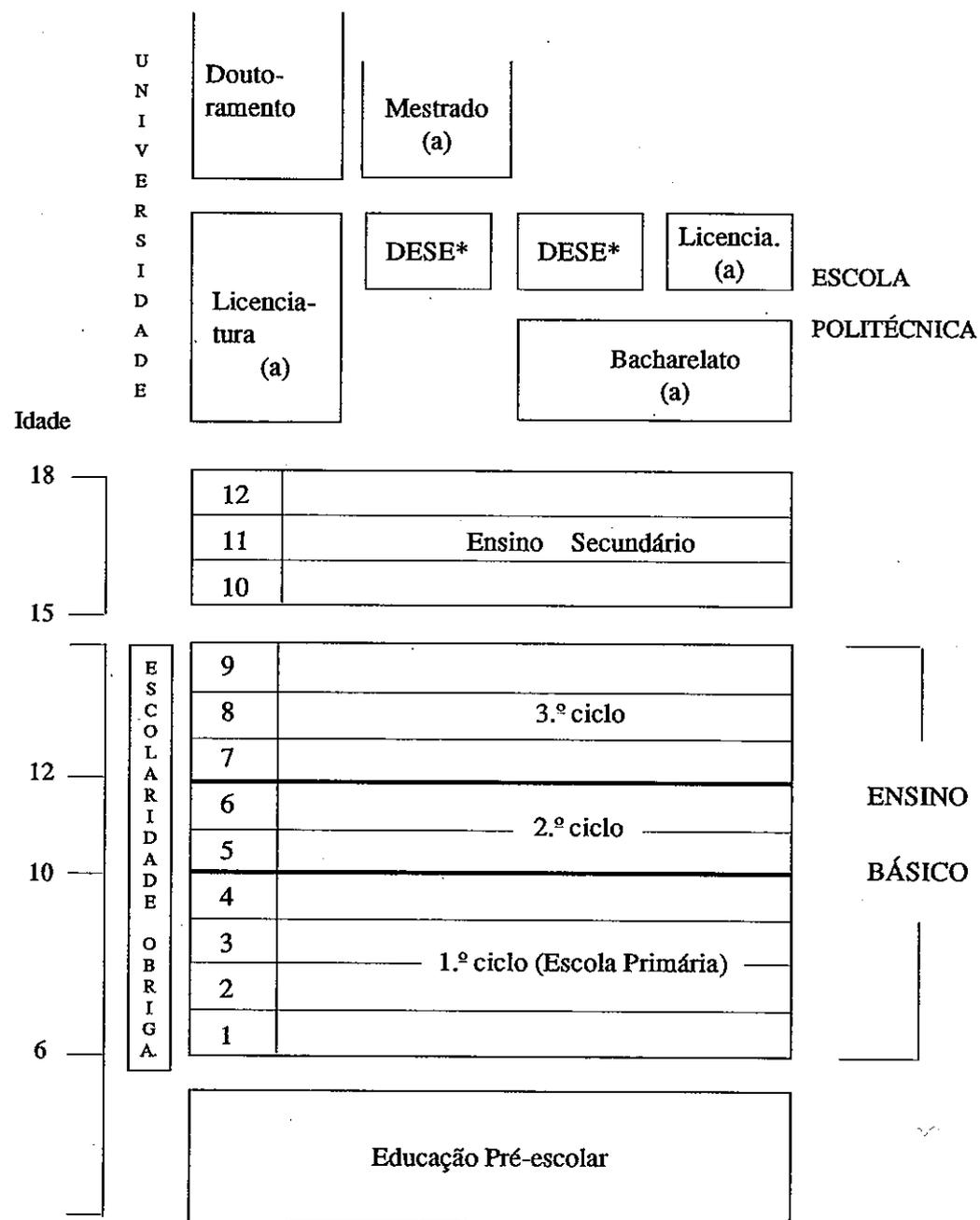
— no caso de a criança ter menos de três anos pode ficar a cargo de amas que, ao contrário das anteriores, são formadas e licenciadas pelos Centros Regionais de Segurança Social;

— a criança pode frequentar uma creche (até aos três anos) ou um jardim de infância (entre os três e seis anos).

A figura 1 mostra-nos o Sistema Educativo e de Formação Profissional em Portugal.

A idade de entrada na escola primária é actualmente de seis anos, que devem ser completados até ao final do ano de ingresso. Em certos casos esta entrada pode ser atrasada, sendo para tal necessário uma certidão de debilidade mental passada por um psicólogo.

Figura 1 – Organigrama do Sistema Educativo em Portugal



(a) Duração variável

* Certificado de Estudos Superiores Especializados

Fonte: Pires, Eurico Lemos (1987), *Lei de Bases do Sistema Educativo*. Porto: Edições Asa

A escolaridade obrigatória consiste em 9 anos, no entanto a criança pode sair da escola a partir dos 14 anos mesmo que não tenha completado essa escolaridade obrigatória. Nos quatro anos da escola primária as crianças têm apenas um professor, enquanto que nos anos seguintes terão tantos professores quantas as disciplinas. No entanto, o que acontece na prática é que elas por vezes têm dois ou mais professores durante a escola primária, devido ao regime de destacamentos dos mesmos.

2. Lista de opções de cuidados infantis

A análise da lista de opções de cuidados infantis será feita separadamente para as instituições dependentes do ME e para as dependentes do MESS, considerando-se ainda a rede pública (oficial) e a rede privada (particular) em cada um destes grupos (10).

Quadro 5

Distribuição por distrito dos Jardins de Infância oficiais e particulares do ME por anos seleccionados da última década

| Distritos | Oficiais | | | Particulares | | |
|------------------|------------|-------------|-------------|--------------|------------|------------|
| | 1978/79(*) | 1981/82 | 1986/87 | 1976/77 | 1981/82 | 1986/87 |
| Aveiro | 18 | 223 | 354 | 11 | 17 | 16 |
| Beja | 4 | 97 | 112 | 2 | 5 | 4 |
| Braga | 14 | 100 | 271 | 9 | 9 | 14 |
| Bragança | 3 | 86 | 144 | - | 1 | 2 |
| Castelo Branco | 5 | 52 | 84 | 5 | 3 | 2 |
| Coimbra | 9 | 66 | 136 | 11 | 19 | 18 |
| Évora | 4 | 38 | 69 | 2 | 3 | 3 |
| Faro | 2 | 24 | 64 | 8 | 14 | 13 |
| Guarda | 12 | 149 | 210 | - | - | - |
| Leiria | 1 | 50 | 135 | 7 | 10 | 8 |
| Lisboa | 3 | 59 | 137 | 215 | 247 | 249 |
| Portalegre | 7 | 34 | 67 | 1 | 1 | 1 |
| Porto | 4 | 126 | 224 | 65 | 64 | 69 |
| Santarém | 13 | 137 | 264 | 11 | 9 | 8 |
| Setúbal | 6 | 30 | 61 | 16 | 27 | 33 |
| Viana do Castelo | 12 | 42 | 60 | 2 | 4 | 3 |
| Vila Real | 6 | 47 | 103 | 4 | 5 | 5 |
| Viseu | 19 | 188 | 355 | 6 | 6 | 5 |
| Total | 142 | 1548 | 2850 | 375 | 444 | 453 |

(*) Não existem dados para 1976/77 uma vez que a rede oficial foi criada somente em 1977.

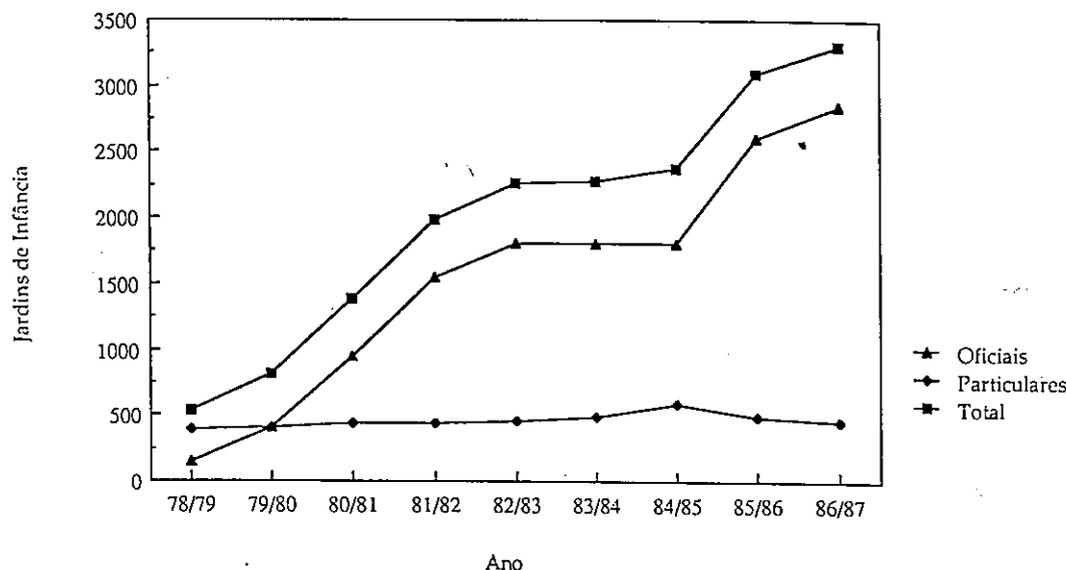
Fonte: Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME) e Direcção Geral do Ensino Particular e Cooperativo (ME).

Ministério da Educação

O quadro 5 mostra o número de jardins de infância, tanto públicos como privados, referentes a três anos seleccionados da última década (1978/79; 1981/82 e 1986/87 para a rede pública, e 1976/77, 1981/82 e 1986/87 para a rede privada). Ao contrário do que se passa em todos os outros distritos, encontramos em Lisboa um número superior de instituições privadas relativamente às públicas dependentes do ME (249 jardins de infância privados versus 137 oficiais, havendo um total de 453 jardins de infância privados em todo o país) (11). A distribuição das instituições dependentes do ME obedece a considerações já referidas acerca dos serviços do ME, nomeadamente o seu desenvolvimento de acordo com uma estratégia compensatória, sendo portanto a maior parte das instituições oficiais localizadas em áreas rurais, onde, devido às dificuldades económicas, a rede privada tem pouca implantação. No entanto, mesmo nas áreas urbanas a rede privada não cobre todas as necessidades, quer familiares, quer educativas.

De 1978/79 a 1979/80 houve um aumento de 65,0% dos jardins de infância oficiais (total em 1979/80 = 406) sendo o maior aumento da década. A rede privada não se desenvolveu tão acentuadamente, sendo o seu maior aumento de 16,8% de 1983/84 a 1984/85 (total de 1983/84 = 483, total de 1984/85 = 581), sobrepondo-se com o período no qual a rede pública permaneceu imutável, como se pode observar na figura 2.

Figura 2
Jardins de Infância oficiais e particulares do ME de 1978 a 1986



Fonte: Estatísticas da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME) e da Direcção Geral do Ensino Particular e Cooperativo (ME).

É óbvio o aumento no número de jardins de infância da rede pública do ME, enquanto que a rede privada permaneceu relativamente estável até 1983/84, começando a decrescer a partir de 1984/85.

Apesar de a lei estipular um máximo de 25 crianças por educadora, os jardins de infância privados têm *ratios* menos favoráveis, chegando a atingir mais de 50 crianças por educadora. Em 1980/81, o *ratio* médio educadora/criança era igual ou superior a 30 em 10 dos 18 distritos portugueses. No entanto, em 1984/85 os *ratios* sofreram uma diminuição em todo o país, e somente dois distritos (Bragança e Viana do Castelo) têm um *ratio* superior a 30.

Quadro 6

Rede oficial do ME
Distribuição dos Jardins de infância em funcionamento em 1987/88
em função do tamanho dos grupos de crianças

| Número de crianças por jardim de infância | Número de jardins de infância em funcionamento | Percentagem de jardins de infância em funcionamento |
|---|--|---|
| 25 | 509 | 17.8 |
| 20-24 | 712 | 25.0 |
| 15-19 | 884 | 31.0 |
| 10-14 | 548 | 19.2 |
| 5-9 | 182 | 6.4 |
| 0-4 | 17 | 0.6 |
| Total | 2.852 * | 100 |

(*) O número de jardins de infância em funcionamento é inferior ao número de jardins criados pelo governo (3 151).

Fonte: Estatísticas da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário (ME).

O quadro 6 contém informações importantes no que se refere ao número de crianças que frequentam os jardins de infância da rede oficial do ME. Como se pode observar, uma grande percentagem dos jardins de infância do ME funciona com um pequeno número de crianças, localizando-se a maior parte em áreas rurais (por exemplo, Viseu tem 132 jardins de infância funcionando com menos de 10 crianças por educadora, de um total de 361). Este facto aponta para a necessidade de adaptar as opções de cuidados infantis às características e desejos das populações locais, de modo a melhorar os investimentos em educação pré-escolar, uma vez que só 60% dos locais disponíveis estão realmente ocupados - há crianças que não têm acesso a jardim de infância, e há jardins de infância que não têm crianças em número suficiente.

Ministério do Emprego e Segurança Social

Devido à modificação estrutural sofrida pelo MESS e por nós já referida, só conseguimos obter dados relativos a três anos - 1982, 1984 e 1986. O MESS tem sob

a sua tutela diversas instituições, todas elas ligadas à educação e cuidados infantis, que são de diferentes tipos:

1. Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) ⁽¹²⁾
2. Estabelecimentos oficiais ligados directamente ao Centro Regional de Segurança Social de cada distrito
3. Equipamentos de Acção Social, ligados às Autarquias ⁽¹³⁾
4. Cooperativas
5. Estabelecimentos com fins lucrativos
6. Estabelecimentos pertencentes a Empresas
7. Casas do Povo ⁽¹⁴⁾
8. Outros estabelecimentos

A diferença entre estas categorias é administrativa e não funcional. Em cada uma delas podemos encontrar jardins de infância e creches, funcionando tanto no mesmo edifício como separadamente. Os centros de educação especial estão incluídos nas categorias 1, 2, 4 e 5.

Quadro 7
Instituições dependentes do MESS
1986; (1984)

| Entidades | Creches | Jardins de Infância | Creches e J.I acoplados | Total |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| IPSS | 37 (168) | 324 (531) | 445 (248) | 806 (947) |
| Instituições oficiais | 12 (55) | 33 (87) | 50 (24) | 95 (166) |
| Autarquias | 6 (20) | 32 (58) | 21 (19) | 59 (97) |
| Cooperativas | - (5) | 1 (13) | 2 (-) | 3 (18) |
| Instituições com fins lucrativos | 22 (111) | 59 (262) | 63 (4) | 144 (377) |
| Empresas | - (78) | 6 (73) | 13 (6) | 19 (157) |
| Casas do Povo | 1 (3) | 8 (17) | 11 (5) | 20 (25) |
| Outros | - (4) | 2 (14) | - (5) | 2 (23) |
| Total | 78 (444) | 465 (1055) | 605 (311) | 1148 (1810) |

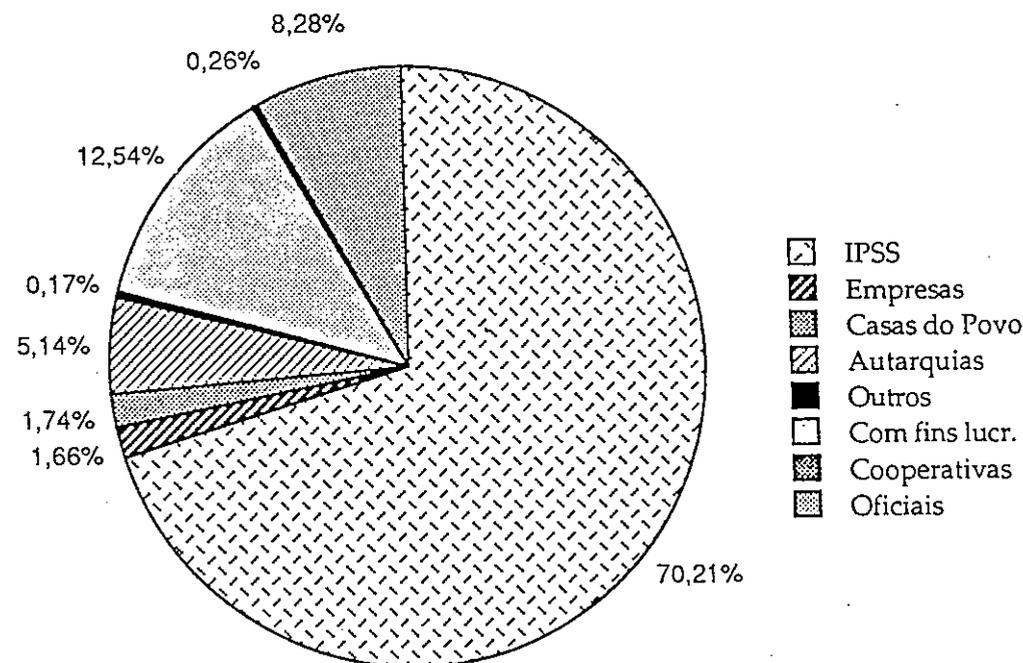
Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1986). *Estatísticas da Segurança Social*. Lisboa: IGFSS.

O quadro 7 mostra-nos o número de creches, jardins de infância e creches/jardins de infância acoplados dependentes do MESS, nos anos de 1984 (entre parêntesis) e 1986. A sua análise leva-nos a retirar duas conclusões:

— de 1984 a 1986, há uma redução substancial em todas as opções de cuidados infantis, sendo a principal razão uma mudança de tutela de instituições do MESS para o ME. Na Figura 2 é possível observar uma tendência oposta (aumento) nas opções de cuidados infantis sob a tutela do ME.

— as IPSS são inegavelmente a categoria mais representada, tanto para as creches como para os jardins de infância e creches/jardins de infância acoplados. A figura 3 permite uma representação mais clara da importância relativa de cada categoria em termos de percentagens de crianças atendidas.

Figura 3
Distribuição das crianças pelas instituições dependentes do MESS (1986)



Fonte: Estatísticas da Direcção Geral da Segurança Social.

Existe ainda uma outra modalidade de cuidados infantis para crianças até aos três anos de idade, pertencente ao MESS, e que não é referida no quadro 7 devido às suas características específicas - as amas. Neste momento o seu número é ainda reduzido, bem como o número de crianças atendidas (em 1986, existiam 158 amas em todo o país que prestavam cuidados a 535 crianças). O facto de as necessidades

de cuidados infantis ultrapassarem largamente a oferta de serviços oficiais ou oficializados explica a existência de um grande número de amas clandestinas. É extremamente difícil saber ao certo quantas são, uma vez que o seu reconhecimento oficial como trabalhadoras implica tanto o pagamento de impostos como a sua regulamentação. A selecção, formação e supervisão das amas oficializadas, assim como o fornecimento do equipamento, está a cargo dos Centros Regionais de Segurança Social.

DESCRIÇÃO DAS OPÇÕES DE CUIDADOS INFANTIS

1. Cuidados prestados às crianças com idade compreendida entre os três meses e os três anos.

O MESS tutela todas as opções formais de cuidados infantis para as crianças até aos três anos de idade. Essas opções são as seguintes:

- creches (sector público e privado)
- mini-creches (sector público)
- amas oficializadas (sector público)
- creches familiares (sector público e privado)

Os serviços oferecidos nem sempre são suficientes face às necessidades existentes; no entanto tem-se verificado recentemente um aumento considerável no número de lugares (cerca de 1890 por ano). A nível do sector público o principal critério para selecção na admissão das crianças nestas opções é a dificuldade das famílias em prestarem cuidados à criança.

A creche é um centro infantil cujo objectivo é acolher crianças dos três meses aos três anos de idade, durante o período de trabalho ou impedimento por qualquer outra razão dos pais. Pode funcionar até onze horas por dia. O pessoal da creche é constituído por um director técnico, uma enfermeira de Saúde Pública, educadoras de infância (cujo número depende do número de crianças) e pessoal de cozinha e limpeza. As crianças estão distribuídas por grupos etários: bebés (dos 3 aos 12 meses), médios (dos 12 aos 24 meses) e grandes (dos 24 meses aos 36 meses). A idade cronológica, apesar de ser um referencial obrigatório, pode ser posta de lado a favor do nível de desenvolvimento psico-motor, emocional ou social. Para as creches das IPSS, o MESS contribui com 8 000\$00 por criança, com pequenas diferenças dependendo dos recursos familiares e das condições sob as quais a creche funciona.

A mini-creche é uma instituição mais pequena - acolhendo somente 12 a 15 crianças - e portanto mais próxima do ambiente familiar. É uma opção mais económica porque usufrui dos serviços e equipamentos da creche (situada a uma distância muito próxima). O pessoal é constituído por uma educadora, pelo pessoal auxiliar técnico (2 pessoas) e pelo pessoal de limpeza. A mini-creche é uma opção de cuidados infantis recente e na qual o MESS está bastante envolvido; no entanto, em 1986 só estiveram em funcionamento quatro mini-creches.

As amas oficializadas estão normalmente implantadas em áreas carenciadas, onde se pensa que um equipamento tradicional não será a opção mais adequada para

uma determinada comunidade. As amas trabalham por conta própria e recebem um salário fixado pelo MESS (que equivale a 28 000\$00 por quatro crianças e um subsídio de refeição extra de 760\$00 por criança por mês). Tomam conta de uma a quatro crianças dos três meses aos três anos de idade (incluindo o seu próprio filho se estiver incluído nessa faixa etária, não recebendo no entanto qualquer subsídio). A sua actividade está sujeita a licenciamento, a normas de funcionamento pelos Centros Regionais de Segurança Social, bem como apoio técnico e financeiro. Elas funcionam cinco dias por semana, num período que pode ir de um mínimo de quatro a um máximo de doze horas por dia. O MESS é também responsável pela formação das amas, a qual consiste numa acção de formação seguida de um estágio remunerado (valor equivalente a 50% da remuneração de uma criança). É também o MESS que equipa a ama e, no caso dos pais serem economicamente carenciados, fornece também um suplemento alimentar. A ama pode ser visitada por uma equipa constituída por uma enfermeira de saúde pública, uma educadora de infância, uma assistente social e um psicólogo, com funções de apoio técnico e inspecção.

Um outro tipo de cuidados infantis é a creche familiar - constituída por um grupo de 12 a 20 amas funcionando em instalações autónomas e que são apoiadas técnica e financeiramente por um estabelecimento maior, tanto público como privado. As normas de funcionamento são precisamente as mesmas que as das amas. Tal como as mini-creches e as amas oficializadas, trata-se de uma resposta recente que está actualmente em desenvolvimento e existem apenas 10 em todo o país, servindo 390 crianças com menos de seis anos. A legislação referente às amas está referenciada no Diário da República, n.º 158/1984.

2. Cuidados prestados às crianças com idade compreendida entre os três e os seis anos

O jardim de infância é o principal contexto formal frequentado por crianças entre os três e os seis anos de idade. Os seus objectivos e condições de funcionamento aparecem citados no Diário da República, n.º 542/1984. Assim, são objectivos fundamentais os seguintes:

- proporcionar às crianças condições de desenvolvimento individual e social não possíveis no meio familiar;
- colaborar com a família na protecção à saúde e educação dos filhos, nomeadamente em situações de risco ou de carência social;
- permitir uma igualdade de oportunidades a todas as crianças independentemente da debilidade sócio-económica do respectivo agregado familiar;
- compensar «handicaps» físicos, sociais ou culturais bem como o despiste precoce de inaptações ou deficiências.

Os dois tipos fundamentais de jardins de infância - tutelados pelo ME ou pelo MESS - distinguem-se essencialmente pelo modelo de atendimento das crianças. Os jardins de infância tutelados pelo ME apresentam aquilo que podemos denominar de modelo educacional, isto porque:

- o critério de admissão das crianças no jardim de infância, quando o número de candidatos é superior ao número de vagas, é a idade da criança, dando-se prioridade às crianças mais velhas;

— o número de horas de funcionamento do jardim de infância é seis horas diárias e trinta horas semanais; a educadora tem ainda mais seis horas para reuniões, atendimento dos pais, preparação do material, etc.;

— o jardim de infância encerra 45 dias para férias de Verão e duas semanas para férias de Natal e Páscoa.

Nos jardins de infância ligados ao MESS, encontramos um **modelo de prestação de cuidados de assistência social**, o que significa:

— os critérios de admissão das crianças são a ausência ou incapacidade de um dos pais, o trabalho das mães, o baixo nível sócio-económico da família, a frequência do mesmo estabelecimento por irmãos e outros critérios que possam eventualmente ser revelantes;

— funcionam 10 a 12 horas por dia, 5 dias por semana;

— os jardins de infância podem funcionar em centros conjuntamente com creches, sendo esta a razão por que, a maior parte das vezes, os jardins de infância do MESS funcionam em grandes edifícios incluindo mais crianças e mais pessoal (cozinha, serviço de saúde, etc.) e proporcionando refeições e outros serviços para as crianças;

— a maior parte dos centros fecha um mês por ano, normalmente em Agosto para férias de Verão.

Uma vez que co-existem estes dois sistemas oficiais de educação pré-escolar, a implantação de novos jardins de infância requer uma certa coordenação. Enquanto que o MESS, ao seleccionar as zonas onde novos jardins de infância serão implantados, tem em conta as áreas mais carenciadas em equipamentos sociais e culturais, a taxa de população feminina activa e o número de crianças dos três aos seis anos de idade, o ME considera não só estes factores na área em questão mas também o índice de adaptação e rendimento escolar na 1.ª fase da escola primária e a inexistência de equipamentos para cumprimento da escolaridade obrigatória.

A administração dos jardins de infância oficiais (sejam tutelados pelo ME ou pelo MESS) é assegurada pelos seguintes órgãos:

— Director

— Conselho Pedagógico (pessoal profissional)

— Conselho Consultivo (quadro de directores)

Nos jardins de infância pertencentes ao ME o Director é um educador de infância eleito para esta função, enquanto que nos jardins de infância do MESS o Director é nomeado pelo Conselho Directivo do Centro Regional de Segurança Social. O Conselho Pedagógico é constituído pelo Director e pelos educadores em exercício. O Conselho Consultivo, que é presidido pelo Director, é constituído pelos educadores, por um elemento do pessoal auxiliar eleito, por dois representantes dos pais e por um representante da autarquia. Este Conselho, previsto no Estatuto dos jardins de infância, é uma inovação na medida em que:

1. dá aos pais a oportunidade de defender os seus interesses e de se envolverem nas actividades extra-familiares dos seus filhos;

2. promove uma ligação mais próxima entre o jardim de infância e a comunidade com a presença de um representante da autarquia. De salientar que só a nível da

educação pré-escolar é que encontramos a presença dos pais e da autarquia no conselho escolar.

Na rede privada a administração dos estabelecimentos pré-escolares varia dependendo do tipo de instituição (se tiver fins lucrativos, se for uma IPSS, se pertencer a uma empresa, etc.).

O pessoal do jardim de infância é constituído por educadores e por pessoal auxiliar. Os deveres dos educadores aparecem legislados no Diário da República, n.º 542/1979. Os educadores devem ter um curso oficial de educadores de infância com duração de três anos, um dos quais será obrigatoriamente um estágio prático. Esta habilitação pode ser obtida em escolas particulares de formação de educadoras, desde que oficialmente reconhecidas.

Ambos os ministérios proporcionam formação em serviço para os educadores, apesar das modalidades serem diferentes. O ME organiza formação em serviço essencialmente para as educadoras dos jardins de infância da rede oficial que estão sob a sua tutela, ao mesmo tempo que exerce uma supervisão. Nos jardins de infância dependentes do MESS cabe aos Centros Regionais organizar os programas de formação, dirigidos normalmente ao pessoal das IPSS e das instituições oficiais sob a sua responsabilidade.

O salário dos educadores dos jardins de infância oficiais do ME é igual ao dos educadores dos jardins de infância oficiais do MESS e são ambos fixados por lei (Diário da República, n.º 290/1975). Os salários dos educadores dos centros particulares variam e geralmente são inferiores. Para além dos educadores, podem ser contratados temporariamente pelos jardins de infância outros profissionais, de acordo com as suas necessidades, tais como: médicos, enfermeiras, terapeutas, psicólogos e outros. Estes contratos não são obtidos facilmente, pois necessitam do acordo de várias dependências do governo. Não existe pessoal contratado em part-time nos jardins de infância oficiais, no entanto nos do MESS, e devido à necessidade de uma certa flexibilidade das horas de funcionamento, pode ser contratado pessoal auxiliar para trabalhar por turnos durante o dia. A contribuição em termos de trabalho prestado pelos pais é pouco comum, talvez porque educadores e pais tenham dificuldade em partilhar o seu papel educativo no jardim de infância. Se um jardim de infância funcionar como centro de estágio para educadores, os estagiários podem considerados como pessoal não pago.

O fornecimento de equipamento e material, o financiamento e a contratação de pessoal varia consoante o tipo de jardim de infância:

1. Jardins de infância oficiais do ME — É o ME que coloca os educadores e o pessoal auxiliar e fornece verbas para material. As autarquias fornecem as instalações e o equipamento; os custos dos pais são nulos.

2. Jardins de infância com alvará do ME e do MESS com fins lucrativos — Não é fornecido nenhum subsídio, excepto em circunstâncias muito especiais. As famílias devem pagar uma mensalidade fixada pelo jardim de infância, o qual contrata o seu próprio pessoal e financia as instalações e o material.

3. Jardins de infância particulares do MESS sem fins lucrativos — Normalmente a instituição que é responsável pelo jardim de infância financia as instalações, o equipamento, o material e o pessoal. No entanto, o MESS atribui um subsídio a cada criança, cujo montante varia de acordo com o estatuto sócio-económico das famílias e

dos centros. Os pais devem pagar uma mensalidade numa escala proporcional calculada com base no rendimento per capita.

4. Jardins de infância oficiais do MESS — As instalações, o equipamento e os salários do pessoal são da responsabilidade do MESS. Os pais também pagam uma mensalidade numa escala proporcional calculada com base no rendimento per capita.

Como já foi referido, os jardins de infância do MESS geralmente têm instalações muito maiores que os do ME. No entanto, a rede pública deve obedecer a certos requisitos no que se refere ao espaço por criança (no mínimo 2 m²) e ao número máximo de crianças por classe e por educadora (15 crianças num grupo homogéneo de três anos e 25 para os outros grupos etários).

PROGRAMAS E CURRÍCULOS

Dadas as características da educação pré-escolar em Portugal bem como o seu carácter de não obrigatoriedade não é possível mencionar «um» currículo mas sim vários, na determinação dos quais os aspectos mais relevantes são a formação, as características pessoais e os anos de experiência do educador.

De um modo geral, a educação pré-escolar consiste num conjunto de actividades baseadas em objectivos gerais e directrizes (sem carácter de obrigatoriedade) estabelecidos pelo ME, através da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário. Estas directrizes revelam uma forte tendência humanística, valorizando actividades tais como arte, pintura, modelagem, contar histórias e jogar ao «faz de conta». Em alguns casos, embora raros, actividades de preparação para a leitura e escrita podem também ser implementadas. Este programa geral, conhecido como «Pedagogia de Projecto», é seguido nos jardins de infância oficiais do ME bem como pela grande maioria das educadoras dos jardins de infância oficiais do MESS. Existem algumas excepções, tais como as escolas João de Deus e o Movimento da Escola Moderna.

A chamada «Pedagogia de Projecto» consiste num conjunto de actividades que têm a sua origem em problemas concretos ligados directamente com a realidade social. As crianças colaboram com a educadora na exploração e no tratamento de um plano de acção, o qual integra e dá sentido às actividades do grupo. A educadora actua de um modo semi-estruturado, coordenando a acção e dando informações. O programa é flexível e as actividades são valorizadas de acordo com os objectivos específicos definidos para cada fase. O objectivo principal é promover a autonomia, a criatividade bem como a socialização.

Como atrás se refere há algumas excepções a este programa geral, sendo de salientar de entre estas os jardins-escola João de Deus e o Movimento da Escola Moderna. Sem pretensões à exaustividade, far-se-á de seguida uma breve caracterização destes dois currículos, dada a relevância que assumem no panorama da educação pré-escolar em Portugal.

O método João de Deus centra-se na preparação para a aprendizagem académica das crianças entre os quatro e os seis anos de idade. A educadora tem um papel bastante directo e activo, no intuito de promover a maturidade e o sucesso escolar. As crianças devem cumprir um plano de actividades altamente estruturado com um

horário pré-estabelecido (como na escola primária). Actividades tais como pintura, preparação para a leitura e aritmética são usuais.

As salas dos jardins de infância orientados pelo Movimento da Escola Moderna aparecem como «workshops» com áreas específicas para actividades específicas. Estas áreas ou «cantinhos», tal como o «cantinho da saudação», o «cantinho da imprensa», o «cantinho de leitura», o «cantinho de faz de conta» e outros como a carpintaria, a cozinha e o canto da pintura contêm todos os materiais necessários ao desenrolar das actividades. É adoptada uma organização cooperativa do espaço e as crianças andam à volta das áreas de interesse, trabalhando quer individualmente quer em grupo (pequenos grupos ou toda a classe). A educadora é a pessoa-chave cujo principal objectivo é a socialização da criança, promovendo a livre expressão individual, a participação na vida do grupo e o espírito de ajuda e cooperação. O desenvolvimento do pensamento lógico e a iniciação à leitura e à escrita através de «métodos naturais» são também objectivos da pedagogia do Movimento da Escola Moderna.

INVESTIGAÇÃO

Ao proceder a uma revisão da investigação sobre educação pré-escolar em Portugal, verificamos uma grande escassez de estudos, revelando uma falta de tradição em investigação sobre educação no nosso país. Dois factores parecem contribuir significativamente para esta notória escassez:

- 1) o sistema de educação pré-escolar é relativamente recente;
- 2) os Cursos Superiores de Psicologia são relativamente recentes (foram criados em 1976) e os Cursos Superiores de Educação iniciaram-se somente em 1987. Além do mais, as Escolas Superiores de Educação foram criadas em 1977, mas só começaram a funcionar em 1986. De facto, qualquer curso superior em educação tem um desenvolvimento muito recente.

Existem, no entanto, alguns projectos de investigação, numa perspectiva ecológica e integrados em programas de intervenção comunitária, merecendo referência:

Projecto Alcácer - Desenvolvimento da criança em meio rural.

Projecto Amadora - Intervenção sócio-educativa em zonas degradadas.

Projecto Águeda - Integração de crianças deficientes.

Projecto Paredes de Coura - Descobrir a criança em meio rural.

O Projecto Alcácer - «Desenvolvimento da Criança em Meio Rural» - surgiu de uma iniciativa conjunta das Fundações Calouste Gulbenkian e Bernard Van Leer em 1981, com uma duração de três anos. Implementado na comunidade rural de Alcácer do Sal, o projecto tinha como finalidade promover a qualidade da educação dos centros pré-escolares da área em questão. Estes centros começaram a funcionar em Abril de 1974, devido, para além de outras razões, ao súbito aumento de mulheres trabalhadoras. Na falta de pessoal qualificado, a comunidade contratou mulheres cuja única formação era a sua prática como mães. Elas constituíram o alvo principal deste projecto de investigação-acção. Tendo como quadro teórico uma perspectiva ecológica do desenvolvimento humano, o projecto também se centrava noutros sistemas

da comunidade: os directores, os pais e o restante pessoal, para além das próprias crianças. Conceptualizado como um projecto de investigação-acção, tinha também como objectivo geral «contribuir para o estabelecimento de modelos em educação infantil adaptados ao desenvolvimento das crianças em áreas rurais» (Campos, 1984) (15).

O Projecto Amadora - «Intervenção Sócio-Educativa em Zonas Degradadas» - é um projecto global, no qual vários recursos da comunidade (de educação, de saúde e de segurança social) integram os seus esforços com o intuito de:

1) dar respostas adequadas às necessidades sócio-educativas das crianças em risco;

2) promover a cooperação e a responsabilidade da família e da comunidade na prevenção e remediação de problemas sócio-educativos.

O projecto foi levado a cabo em duas das áreas mais degradadas do distrito de Lisboa, constituídas por bairros de lata e casas sociais. A equipa responsável pela condução do trabalho pertence ao Centro Regional de Segurança Social de Lisboa o qual, juntamente com a Fundação Bernard Van Leer, subsidia este projecto. Teve o seu início em 1986 com a duração prevista de seis anos (C.R.S.S., 1986).

O Projecto Águeda - «Educação Integrada na Comunidade», tendo como principal objectivo a implicação da comunidade no desenvolvimento da criança, bem como a implementação dos recursos existentes com prioridade para as crianças deficientes, é um projecto de intervenção que envolve todas as crianças a partir dos três anos. Iniciou-se em 1975, partindo de uma iniciativa conjunta de algumas pré-escolas locais (S.N.R., 1983).

O Projecto Paredes de Coura - «À Descoberta do Ser Criança» - tem como finalidade a redução do insucesso escolar, particularmente nos dois primeiros anos escolares. Este projecto de intervenção comunitária teve o seu início no ano lectivo de 1984/85 e é subsidiado pela UNICEF, pela Fundação Calouste Gulbenkian e pela Fundação Aga Khan. Nele colaboram vários profissionais de áreas como a Saúde (um médico e uma enfermeira de Saúde Pública), a Educação (uma educadora de infância) e a Segurança Social (uma assistente social), tendo como pressuposto que a qualidade de ambiente das crianças em idade pré-escolar é determinante para a adaptação e sucesso escolar, particularmente nos primeiros anos da escola primária.

Financiamento das investigações

Como fontes de financiamento da investigação na área da Educação contam-se organismos privados e oficiais, nacionais e internacionais.

As fontes oficiais de financiamento são as seguintes:

- **Instituto Nacional de Investigação Científica**, que está integrado no ME e foi fundado em 1976. Tem como funções principais financiar investigações em educação a nível superior, contribuir para a implementação de uma política nacional educativa e colaborar na formação de pessoal altamente qualificado necessário para o desenvolvimento nacional.

- **Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica**, que foi fundada em 1967 e pertence ao Ministério do Planeamento e Administração do Território. Tem

como objectivo o planeamento, coordenação e encorajamento de investigações científicas e tecnológicas no território nacional.

A maior parte das investigações existentes em Educação têm sido porém financiadas por instituições particulares de âmbito internacional tais como a Fundação Bernard Van Leer, a Fundação Aga Khan, a Fundação Rockefeller e a Fundação Calouste Gulbenkian. Esta última está sediada em Lisboa e foi a única fonte de financiamento dos Anos 0 e 1 do Projecto Pré-primário em Portugal (16). Existem ainda outras fundações nacionais que financiam projectos limitados a nível regional, quase sempre confinado às áreas do país onde estão sediadas, tal como a Fundação Engenheiro António de Almeida (Porto), Fundação Cupertino de Miranda (Vila Nova de Famalicão), entre outras.

Instituições responsáveis pela elaboração de estatísticas

O Instituto Nacional de Estatística é responsável pelo sistema nacional de estatística e está integrado no Ministério do Planeamento e Administração do Território. Adicionalmente, existem outras organizações responsáveis pela elaboração de dados estatísticos relacionados com cada ministério que devem ser mencionadas devido à sua relevância em assuntos referentes à população pré-escolar. São elas o Gabinete de Estudos e Planeamento que faz parte do ME; o Instituto de Gestão Financeira que faz parte do MESS e o Serviço de Estatística da Direcção Geral de Saúde, que pertence ao Ministério da Saúde.

NECESSIDADES E PERSPECTIVAS FUTURAS

Da bibliografia existente e das opiniões colhidas junto de peritos em educação pré-escolar, são apontadas como necessidades mais prementes do sistema pré-escolar em Portugal:

- métodos de recolha de dados mais elaborados de modo a obter estatísticas mais completas;

- uma melhor avaliação do sistema educativo como um todo e do sistema pré-escolar em particular;

- estudos de avaliação e implementação de métodos de ensino pré-escolares, de currículos pré-escolares, de formação de educadores e de novas opções actualmente disponíveis, tais como as amas e as creches familiares.

Num futuro próximo, a política do governo será colocar todas as opções existentes de educação e prestação de cuidados às crianças de todos os grupos etários sob a tutela do Ministério de Educação. Por isto entende-se que o ME irá controlar os jardins de infância actualmente da responsabilidade do MESS, restringindo-se este controlo às actividades e aos programas educativos.

Outra tendência é uma extensão do que se considera educação pré-escolar, a qual se irá referir ao período que vai desde o nascimento até à idade de entrada na escola primária. Neste sentido, é actualmente obrigatória a presença de uma educadora em cada grupo de crianças até aos três anos, substituindo a tradicional «enfermeira». A

grande importância atribuída à saúde e ao estado de nutrição nos primeiros três anos de vida tem sido progressivamente substituída pela importância atribuída à educação e desenvolvimento infantil, prevalecendo no entanto a ideia de que a educação pré-escolar não é uma preparação para a escola e mantendo-se como tal o seu carácter de não obrigatoriedade na actual legislação.

Finalmente, deve-se salientar a actual preocupação do governo, através do Ministério da Educação, em alargar as taxas de cobertura pré-escolar de modo a ir ao encontro das características particulares e das necessidades das regiões específicas do país. Entre os diferentes programas, a «educação itinerante» merece uma referência especial, apesar de estar ainda em fase experimental. Consiste nos serviços educativos de intervenção oferecidos por uma educadora de infância que se desloca a diversas localidades, em que o número de crianças em idade pré-escolar é inferior a dez para trabalhar com as crianças e suas famílias com o intuito de promover o seu desenvolvimento e educação. Este programa parece servir bem as regiões com pouca densidade populacional e também parece estar mais adaptado às características culturais específicas de cada região do que qualquer outro tipo formal de cuidados infantis, sendo os resultados encorajadores⁽¹⁷⁾.

Esta diversificação dos tipos de resposta de acordo com as necessidades de grupos geográficos específicos é uma das razões que leva os responsáveis em educação infantil a esperar uma taxa de cobertura de 80% para 1991/92. No estabelecimento destas metas, a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia teve com certeza um papel importante.

CONCLUSÃO

Com este documento, tentámos salientar o que nos pareceu ser informação relevante sobre a educação pré-primária em Portugal. Esta informação, colhida junto de várias fontes, revela logo à partida o considerável atraso que caracterizou a evolução da educação pré-escolar em Portugal — um atraso que foi muito influenciado pelos acontecimentos políticos no nosso país.

O primeiro arranque para a criação do actual sistema de educação infantil foi dado com a Reforma de Veiga Simão, apesar de se terem gorado a maior parte dos seus planos com a revolução de 25 de Abril. No entanto, a revolução introduziu uma nova dinâmica na vida portuguesa em geral, que ultimamente tem contribuído para um maior interesse da nação pelo fenómeno sócio-cultural e educativo, incluindo a educação pré-escolar. Devido às mudanças desde então, o quadro que temos actualmente no campo da educação pré-escolar é quantitativamente e qualitativamente diferente do que tínhamos há duas décadas atrás, particularmente no que se refere aos seguintes aspectos:

— um maior número de centros infantis e também uma variedade maior de opções de cuidados infantis (por exemplo, amas e creches familiares). No entanto, a taxa de cobertura nacional das necessidades infantis é ainda inferior em relação à maior parte dos países europeus;

— um maior número de escolas de formação de educadoras de infância e uma maior preocupação com o desenvolvimento de currículos pré-escolares adequados;

— uma maior sensibilidade por parte dos políticos relativamente aos objectivos educativos dos jardins de infância (como é evidenciado pelo critério utilizado na selecção de áreas para o estabelecimento de novos centros);

— uma tendência no sentido de uma melhor coordenação de esforços por parte do Ministério da Educação e do Ministério do Emprego e Segurança Social, para que as crianças com idades compreendidas entre os três e os seis anos possam receber serviços adequados.

Apesar de Portugal enfrentar ainda muitos problemas que advêm essencialmente da falta de recursos económicos e materiais, o sistema pré-escolar português parece-nos estar numa fase de evolução bastante positiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, L.; LEMOS, M. & GONÇALVES, O. (1982) *Primeiro plano de avaliação global do Projecto - Estudo n.º 6*. Lisboa: Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian.
- «Boletim do Partido Republicano Português» (1915). n.º 2 Porto: Imprensa Moderna.
- CAMPOS, B. (1982) *Plano Geral de Intervenção/Investigação - Estudo n.º 1*. Lisboa: Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian.
- CAMPOS, B. (1984) *A formação participante de não profissionais para a inovação em Educação Infantil* Lisboa: Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian.
- COELHO, JOSÉ AUGUSTO (1893) *Princípios de Pedagogia*. Vol. IV. Porto: Teixeira e Irmãos, Eds.
- C.R.S.S. (1986) *Projecto Amadora*. Lisboa: Fundação Bernard, Van Leer, Direcção de Serviços de Orientação e Intervenção Psicológica.
- Diário do Governo, n.º 141 de 27 de Junho de 1986. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Diário da República, n.º 28081/1937. Lisboa: Imprensa Nacional
- n.º 290/1975. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- n.º 542/1979. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- n.º 4/1984. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- n.º 81/1984. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- n.º 158/1984. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- Gabinete de Estudos e Planeamento (1986) *Sistemas de Formação de Professores. Contributo para a sua análise*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento.
- GOMES, JOAQUIM FERREIRA (1986) *A Educação Infantil em Portugal* (2.ª Edição). Lisboa: INIC.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1986) *Estatísticas da Segurança Social*. Lisboa: IGFSS.
- Instituto Nacional de Estatística (1984) *XII Recenseamento Geral da População*. Lisboa: INE.
- PIRES, EURICO LEMOS (1987) *Lei de Bases do Sistema Educativo. Apresentação e comentários*. Porto: Edições Asa.
- Projecto Alcácer (1982) *Apresentação Geral do Projecto Alcácer e programa de acção do 1.º ano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação Bernard Van Leer.
- S.N.R. (1983) *Experiências inovadoras no campo da integração. Um projecto de educação-integração na comunidade. A experiência de Águeda*. Lisboa: SNR.

NOTAS

(1) Este documento refere-se unicamente a Portugal Continental. Não foram colhidos dados nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

(2) A maior parte da informação histórica deste capítulo foi obtida em Gomes, J. F. (1986).

(3) João de Deus foi um poeta e um pedagogo, que desenvolveu um novo método para ensinar as crianças a ler, publicado em 1876. Rodeado de grande controvérsia, criticado por alguns e elogiado por outros, o facto é que o método, para além de ser completamente diferente dos métodos tradicionais, obteve bastante sucesso.

(4) Os dois primeiros jardins de infância a utilizar o método João de Deus começaram a funcionar em 1911, primeiro ano do governo republicano. No entanto, o movimento em prol da sua fundação iniciou-se ainda durante a Monarquia.

(5) Veiga Simão foi Ministro da Educação desde 1970, altura em que era Primeiro Ministro Marcelo Caetano, até ao fim da II República em 1974. A sua reforma aparece citada em *Projecto do Sistema Educativo* e em *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*. Ambos os documentos estão publicados pelo Ministério da Educação (1973) - *A Reforma do Sistema Educativo*. Lisboa: MEN, e preconizam mudanças em todo o sistema educativo. Esta reforma foi considerada na altura como bastante inovadora, tendo sido difícil implementá-la dada a situação política vigente.

(6) Actualmente existem em todo o país 14 Escolas Superiores de Educação, estando previsto a criação de outras.

(7) Desde 1975/76 que as escolas de formação para educadores de infância admitem estudantes do sexo masculino. Actualmente, há muito poucos estudantes do sexo masculino, tal como existem muito poucos educadores de infância.

(8) Mais informação acerca do Sistema de Formação de Professores em GEP (1986).

(9) De *Esquemas de Prestações Pecuniárias da Segurança Social*, publicado pelo Centro de Documentação e Informação da Segurança Social. Lisboa, 1986.

(10) Em Portugal, as instituições oficiais são controladas e dirigidas pelo governo; as particulares são instituições não governamentais que no entanto podem ser regulamentadas e suportadas em certa medida pelo estado.

(11) As estatísticas oficiais provêm de duas direcções estatais: a Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário e a Direcção Geral do Ensino Particular e Cooperativo, ambas pertencentes ao ME.

(12) As IPSS são instituições particulares sem fins lucrativos (tais como Associações de Pais e Centros Paroquiais), co-tuteladas pelo estado, que constituem uma contrapartida ao sistema de Segurança Social. As IPSS foram oficializadas em 1979, quando se estabeleceram acordos de cooperação entre o MESS e as instituições. O MESS determina as condições de existência das IPSS, proporciona-lhes apoio técnico e financeiro e inspecciona o cumprimento das condições do acordo.

(13) A autarquia é uma autoridade local com poder político e administrativo.

(14) As Casas do Povo são centros orientados para a organização de actividades culturais, sociais e recreativas, situados em áreas rurais, e que assumem também finalidades de segurança social.

(15) Outras referências são: Projecto Alcácer (1982), Campos (1982), Almeida, Lemos & Gonçalves (1982)

(16) O Ano 2 foi co-financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian e pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

(17) Outros aspectos das mudanças em curso podem ser encontrados em Pires (1987).

Esta edição do PERFIL NACIONAL DOS CUIDADOS PRESTADOS AS CRIANÇAS COM IDADE INFERIOR A SEIS ANOS, foi composta, impressa e brochada para a *Fundação Calouste Gulbenkian* nas oficinas da G. C. — Gráfica de Coimbra, Lda.
A tiragem é de 2000 exemplares.
Fevereiro de 1990

Depósito Legal n.º 34860/90

ISBN 972-31-0510-1