

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

*Quando eu era criança de muletas
Estudei o alicerce das coisas paradas
Observei as coisas que se moviam
No olhar estático das coisas que se meditam. Era cirúrgico
Como o homem que opera nas pupilas as artérias do seu
próprio coração.
(...)*

*Quando eu era uma criança parada
Quando andava numa cadeira de rodas a empurrar o corpo
com as mãos
Estudei o movimento dos líquidos
Segui o derrame da semente ao morrer
Caminhasse eu porém e seguiria
O fio de água no olhar de quem amei.
(Daniel Faria, *Dos Líquidos*)*

1. DEFINIÇÃO E FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO DE INFÂNCIA

Se a Lei de Bases do Sistema Educativo¹, ao descrever a organização geral do sistema educativo, define a educação pré-escolar, *no seu aspecto formativo, como complementar e ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação* (artigo 4.º), a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar² vem especificar, cerca de 11 anos mais tarde, no seu artigo 2.º, que *a educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário*. Refere ainda (artigo 3.º), e corroborando o que a Lei de Bases havia estabelecido, que a educação

¹ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro.

² Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro.

pré-escolar se destina às *crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico*, sendo ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar. A Lei de Bases afirma que a *frequência da educação pré-escolar é facultativa, no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no processo de educação pré-escolar* (artigo 5.º, ponto 8). A Lei-Quadro, no seguimento do explicitado na Lei de Bases (artigo 5.º, ponto 6) afirma que *compete, porém, ao Estado contribuir activamente para a universalização da oferta da educação pré-escolar* (artigo 3.º, ponto 2).

Mais recentemente, o estudo comparativo da OCDE³ sobre educação e cuidados para a infância, que envolveu 12 países, entre os quais Portugal, reconhece que uma educação e cuidados para a infância de qualidade oferece a possibilidade de motivar e preparar as crianças, desde os primeiros anos, para um processo de aprendizagem ao longo da vida. Recentes estudos sobre a plasticidade do cérebro (Carnegie Task Force on Meeting the Needs of Young Children, 1994; Education Commission of the States, 1996; Shore, 1997) consideram, no entanto, que a escolha da terminologia *Educação e Cuidados para a Infância* pressupõe uma perspectiva integrada e coerente, implicando políticas articuladas comuns à faixa etária dos 0 aos 5/6 anos por parte do ministério que tutela a educação e não apenas a partir dos 3 anos, tal como a legislação portuguesa prevê. Assim, a OCDE considera que a educação e cuidados para a infância (Early Childhood Education and Care, ECEC) *inclui todos os contextos que proporcionam cuidados e educação para as crianças antes do ingresso na escola obrigatória* (no caso português, o 1.º ciclo da educação básica), *independentemente do tipo de estabelecimento, financiamento, horário de atendimento, ou conteúdos programáticos. O período da pequena infância é em geral definido como abrangendo a faixa etária dos 0 aos 8 anos de idade* (OCDE 2001, p.14). No entanto, para efeitos do estudo comparativo, a OCDE optou por abranger apenas o período até à entrada na escolaridade

³ OECD (2001). *Starting Strong. Early Childhood Education and Care – Education and Skills*. Paris: OCDE.

obrigatória. No seu estudo sobre Portugal⁴, cujas recomendações serão equacionadas adiante, os peritos da OCDE alertam as autoridades portuguesas para esta fragilidade nas mais recentes políticas educativas (DEB, 2000, p. 210-212).

Uma das recomendações dos peritos da OCDE foi ainda a necessidade de se fazerem *investimentos diferenciados para se reduzirem as desigualdades e estabelecer a igualdade de oportunidades* (ibid.). Se a Lei de Bases do Sistema Educativo não explicita claramente objectivos de promoção de igualdade de oportunidades para a educação de infância, a Lei-Quadro, no seu artigo 10.º, alínea c), afirma que um dos objectivos da educação pré-escolar é *contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem* e, no seu artigo 5.º, referindo o papel estratégico do Estado, afirma que, entre outras funções, o Estado *deve prestar apoio especial às zonas carenciadas* (artigo 5.º, alínea d). Em posterior regulamentação⁵ clarifica-se o que se entende por igualdade de oportunidades (Decreto-Lei n.º 147/97, artigo 7.º, ponto 1): *a igualdade de oportunidades implica, nomeadamente, que as famílias, independentemente dos seus rendimentos, beneficiem das mesmas condições de acesso, qualquer que seja a entidade titular da educação pré-escolar*. Explicita-se ainda mais o papel do Estado, competindo-lhe *a criação de condições para apoiar e tornar efectivo o direito de acesso à educação pré-escolar, nomeadamente através da gratuitidade da componente educativa* (artigo 7.º, ponto 2). No entanto, acesso pode não implicar, a nível imediato, igualdade de oportunidades ou mesmo equidade perante a lei.

A preocupação do governo e da sociedade civil com as crescentes taxas de insucesso escolar resultantes do processo de democratização do ensino, a existência de uma população cada vez mais diversa nas escolas, mas, também, o facto da escola estar desajustada às necessidades das

⁴ DEB (2000, Agosto). *A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal*. Edição bilingue do relatório da OCDE sobre a situação em Portugal. Lisboa: Departamento da Educação Básica.

⁵ Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de Junho.

crianças e jovens, fez incidir as atenções dos responsáveis políticos, segundo os peritos da OCDE, *sobre a função dos serviços de apoio à infância como meio de proporcionar a todas as crianças e, em particular, às crianças mais desfavorecidas, um início de vida mais equilibrado* (DEB, 2000, p. 170). No entanto, se os objectivos da Lei de Bases e da Lei-Quadro enunciam uma preocupação com a redução dos efeitos discriminatórios das condições socioeconómicas das crianças, Portugal não foi capaz ainda de fornecer dados concretos à OCDE (OCDE 2001, p. 35-36) sobre políticas concretas de *redistribuição de recursos para proteger as crianças mais pobres* (ibid., p.36). As preocupações com situações de pobreza e seu impacto no desenvolvimento das crianças, implicam, de acordo com a OCDE, *uma abordagem multifacetada*, que inclui: reduzir a pobreza em famílias carenciadas sob o ponto de vista económico; reduzir a proporção de crianças com pais desempregados; reduzir desigualdades salariais no extremo da escala de rendimentos; prevenir uma margem demasiada de abertura entre subsídios estatais e salários médios.

Esta perspectiva remete-nos para uma concepção de educação de infância intrinsecamente ligada à educação e desenvolvimento dos adultos, não apenas pais e outros familiares da criança, mas também os adultos que com ela trabalham e interagem (Vasconcelos, 1997b; 1996). Assim, a educação de infância *pode também conduzir ao desenvolvimento dos adultos (pais, educadores e professores, agentes da comunidade, autoridades educativas, etc.) através do seu próprio envolvimento na planificação, criação, e desenvolvimento de contextos de qualidade para as crianças* (Vasconcelos, 1997b, p.8), construindo, dessa forma, processos pessoais de auto-formação.

Peter Moss⁶, ao comentar o relatório comparativo da OCDE, convidou os países a irem *para além da educação e cuidados para a infância*, no sentido de olharem, de forma integrada, para a educação e cuidados às

⁶ Moss, P. (2001, Junho). *Beyond Early Childhood Education and Care*. Conferência de encerramento proferida no Seminário de Apresentação do Estudo Comparativo da OCDE. Estocolmo, 13-15 de Junho de 2001.

crianças e jovens desde o nascimento até ao fim da escolaridade obrigatória (incluindo educação formal e atendimento de tempos livres) e convidando as análises a descentrarem-se de uma ligação demasiadamente estreita à psicologia do desenvolvimento, ao desenvolvimento infantil e às perspectivas positivistas (teóricas e metodológicas) centradas no paradigma empírico-analítico, para incorporarem outras perspectivas mais alargadas tais como a histórica, a antropológica, a política, a sociológica da infância e, nomeadamente, a ética. Moss aponta para uma ética do cuidado para a educação de infância, situada e contextualizada, aberta ao imprevisto, à complexidade, à multiplicidade de possibilidades (Moss, 2001, p.10 e seguintes).

É neste quadro de referências alargado que gostaríamos de situar o presente estudo sobre a equidade em educação de infância, analisando os últimos desenvolvimentos em termos de expansão do sistema e de promoção da qualidade do mesmo.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO DE INFÂNCIA NA PERSPECTIVA DE EQUIDADE

É de uma história que tal como o destino da criança e da sua educação há-de mediar entre o privado e o público; uma história escrita em sintonia com a história da família, com a história da mulher; uma história entre a família e a escola; uma história que oscila entre a protecção e a afectividade a um lado, e a racionalidade científica e técnica a outro; uma história entre a intuição, um “saber-fazer” a um lado, e uma normatividade teórico-prática a outro; uma história adiada e marcada por adiamentos mas também uma história fecundada pelo fabuloso, pelo utópico, pelo sonho.

(Justino de Magalhães, 1997, p. 115)

Os serviços de protecção à infância têm uma longa história em Portugal. Foram prioritariamente orientados pelos princípios da caridade

cristã remontando, segundo alguns autores (Ferreira Gomes, 1977; Ramirez, Penha e Loff, 1988; Bairrão e Vasconcelos, 1997) aos séculos XV e XVI, com a criação das Misericórdias que, entre outros serviços sociais, protegiam os enfermos, os órfãos e os presos:

A assistência social surge em Portugal desde tempos remotos. A criação das Misericórdias pela Rainha D. Leonor (1458-1525) marca o aparecimento de estruturas vocacionadas para a prática de obras de caridade, destinadas aos pobres, enfermos, órfãos, presos, etc. Tais obras estavam intrinsecamente ligadas aos princípios da caridade cristã. (Ramirez, Penha e Loff, 1988, p. 9).

Esta componente assistencial, com larga tradição no desenvolvimento deste nível educativo em virtude de estar sistematicamente associado ao combate à pobreza (Bruto da Costa, 1998), prevalece ainda hoje com uma especial incidência nas Instituições Particulares de Solidariedade Social, grande parte delas tuteladas pela Igreja Católica⁷. Segundo Magalhães, *a primeira grande acção junto da infância foi de protecção* (1997, p. 121) já que, quer as Misericórdias, quer os higienistas (que, em pleno século XVIII, anteciparam a emergência da pediatria), quer a prática das amas, *visaram e visam sobretudo proteger e acolher a criança* (ibid). Segundo Magalhães, no século XVIII, as Casas da Roda (Misericórdia, os Asilos da Infância e as amas de criação), para além de protegerem as crianças, procuravam proporcionar-lhes uma formação rudimentar (incluindo a leitura e a escrita) que lhes permitiria o ingresso numa profissão.

Uma progressiva preocupação com o sucesso educativo da criança conduz à finalidade de oferecer à criança *planos educativos estruturados e consequentes* (ibid., p. 122), dando origem a uma *meta-escolarização da educação de infância que tendeu a reduzir a acção educacional a uma propedêutica escolar* (ibid). A *Cartilha Maternal* de João de Deus (1876) é exemplo de uma metodologia de iniciação à leitura que, *enraizando-se na*

⁷ 8,9% das Instituições Particulares de Solidariedade Social são tuteladas pela Igreja Católica, representando 28,5% das instituições não lucrativas.

cultura popular (Magalhães 1997, p. 130), procura alfabetizar não apenas as crianças mas também a população adulta, através das escolas móveis (1882). Magalhães refere ainda que a educação de infância em Portugal, apesar de todos os avanços da ciência pedagógica, continua a *reflectir uma forte presença de uma componente moralista* (1997, p. 133). Foi ainda a necessidade de as mulheres trabalharem fora de casa que criou a preocupação com instituições para a infância, a correspondente formação de educadoras de infância e a preocupação dos psicólogos com o desenvolvimento infantil. O Decreto-Lei de 10 de Fevereiro de 1890 obriga cada fábrica com mais de 50 operárias (mulheres) a criar uma creche, obedecendo aos princípios dos “higienistas”, isto é, orientando a sua actividade para uma protecção da saúde infantil.

A criação do primeiro jardim de infância Froebel em Lisboa (1882) simboliza, de alguma forma, o interesse que uma burguesia ascendente e a classe dos intelectuais demonstrou começar a ter pela educação de infância. A título de exemplo, Carolina Michaelis de Vasconcelos (1851-1925), a primeira mulher catedrática numa universidade portuguesa, demonstrou o seu profundo interesse pelas questões da infância, escrevendo amplamente sobre esta matéria. A então denominada *Sociedade de Instrução do Porto* fundada em Fevereiro de 1880 e da qual ela e seu marido, Joaquim de Vasconcelos, foram os principais animadores, apresenta um estudo conducente à instalação de um jardim de infância Froebel no Porto. Simultaneamente, eram criados os *Asilos da Infância Desvalida*, com funções marcadamente assistenciais. O Decreto-Lei de 24 de Dezembro de 1901 previa a nível oficial, segundo Magalhães (ibid.), a criação de escolas infantis para as crianças dos 4 aos 6 anos.

O Estado Novo vem entregar o ensino infantil à *Obra das Mães pela Educação Nacional*. O ensino infantil oficial é progressivamente eliminado, dando lugar a uma clara demarcação de campos entre ele e o ensino infantil privado lucrativo que continuou a desenvolver-se, nomeadamente através da

colocação de educadoras de infância formadas nas escolas privadas ligadas à Igreja Católica⁸.

Em 1977, no pós-25 de Abril de 1974, o Ministério da Educação cria *o ano preliminar ao ensino primário*, colocando professoras do 1.º ciclo (que haviam passado por processos de formação em serviço) em classes destinadas a crianças de 5 anos e inseridas em escolas do 1.º ciclo. Posteriormente, foi elaborado e publicado o *Estatuto dos Jardins de Infância* (Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro). Nessa altura, a cobertura total da rede de educação de infância no nosso país abrangia apenas 10% da população infantil (Correia, 1981, p. 147).

No seu trabalho *Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal* (2000), Emília Vilarinho faz uma reflexão sobre o processo de construção da educação pré-escolar pública em Portugal através de uma análise crítica da produção de 20 anos de discurso oficial (1977-1997). Usando uma abordagem interdisciplinar (Sociologia da Educação, Sociologia da Infância, Administração Educacional, Política Educativa, História da Educação e Psicopedagogia) e multi-referenciada, debate a conflitualidade inerente *ao próprio processo de construção dos consensos necessários à legitimação das políticas* (Vilarinho, 2000, p. 16). Maria João Cardina (1997) faz uma análise exaustiva do *discurso oficial* (entre 1834-1990) sobre a educação de infância, detendo-se especificamente na discussão de uma concepção socioeducativa da política de educação de infância (1974-1978), na coexistência das duas concepções (1979-1986) e na progressiva orientação no sentido de a educação de infância se tornar *um meio de combater o insucesso escolar* (1987, anos 90).

⁸ Instituto de Educação Infantil, 1954; Escola de Educadoras de Infância Maria Ulrich, 1954; Escola de Educadoras de Infância de Nossa Senhora da Anunciação, 1963; Escola de Educadoras de Infância Paula Frassinetti, 1963 e a Escola João de Deus, 1943 (in: Sarmento, 1999, p. 164).

3. PERSPECTIVAS SOBRE A INFÂNCIA: ASPECTOS CULTURAIS E ESTRUTURAIS

Partindo do pressuposto que nos é evidenciado pela Sociologia da Infância (Corsaro, 1997) de que *a infância é simultaneamente una e vária* (Sarmiento, 1999, p. 9) dado incorporar a *totalidade de uma geração*, mas, simultaneamente, nela coexistirem *vários estatutos e papéis sociais* (ibid.), podemos afirmar que a infância tem vindo a ocupar um papel cada vez mais marcante nas estruturas das sociedades modernas (Qvortrup, 1995, referido em Sarmiento, 1999). A infância como *categoria social* é em larga medida produzida pelas ideias que os adultos têm sobre a infância (quer do senso comum, quer das teorias elaboradas em contextos de investigação) que, disseminadas pelos *media*, contribuem, segundo Sarmiento, para condicionar a forma como, em geral, os adultos interagem com as crianças (ibid. p. 10). Assim, a Sociologia da Infância, bem como as recentes perspectivas no âmbito da Antropologia da Infância (Iturra, 1996 a e b; Vieira, 1996), convidam-nos a escutar as crianças enquanto actores sociais procurando entender *os saberes que as crianças têm de si próprias* (Sarmiento 1999, p. 11).

Nesta perspectiva, Manuel Sarmiento refere a existência, em Portugal, de diferentes imagens sociais sobre a infância, *distintamente geradas na diacronia histórica* (ibid. p. 16): uma *imagem romântica* da infância, influenciada pelo iluminismo de Rousseau, que prevalece fortemente arraigada na cultura portuguesa e na cultura de quem trabalha com as primeiras idades; a *imagem da criança-operário*, que é evidente na problemática do trabalho infantil e que encontra explicação no facto de, até muito tarde, e ainda hoje, as crianças darem um importante contributo à economia das famílias portuguesas; a *imagem da criança delincente*, relacionada com a problemática do abandono e, mais recentemente, presente nos “meninos de rua” e nos meninos com problemas com a justiça; a *imagem da criança paciente médico-psicológica* presente em toda a temática relacionada com as áreas da saúde, incluindo a prevenção da mortalidade infantil, e ilustrada com grande acuidade no trabalho de Manuela Ferreira intitulado *Salvar Corpos, Forjar a Razão* (2000). A

imagem da criança-aluno, aquela que hipoteticamente nos é mais familiar e que nos é devolvida (construída) pela escola, prolonga-se, segundo Sarmento, na *imagem da criança como membro da sociedade de bem-estar*, centro das políticas sociais e educativas, podendo conduzir a uma *colonização pelos adultos dos respectivos mundos de vida*, limitando as *capacidades participativas das crianças* (Sarmento 1999, p. 18). Sarmento enumera ainda a *imagem da criança como membro da família*, referindo-se às políticas de protecção à família.

A este nível temos que reconhecer que em Portugal, assim como na generalidade dos países do sul da Europa, existem concepções culturais muito próprias acerca do valor da opinião da criança (veja-se, por exemplo, o ditado popular *o menino não tem querer...*), prevalecendo uma forte autoridade parental. Segundo Sarmento, a *imagem da criança como sujeito de direitos*, emergindo no século XX, culmina na criança sujeito da *Convenção dos Direitos da Criança*, ratificada em 21 de Outubro de 1990, sem qualquer reserva por parte dos responsáveis do nosso país, uma vez que os Direitos da Criança já estavam salvaguardados na Constituição de 1976. Sarmento detém-se também na *imagem da criança-pública*, referindo o papel dos *media* e da criança como objecto e sujeito da publicidade. Para terminar, Sarmento refere uma nova imagem: a *imagem da criança-cidadão*, actor social de pleno direito. Esta imagem final, segundo Sarmento, *é hoje um desafio à mudança das estruturas políticas e sociais, à transformação das instituições e à renovação cultural* (1999, p. 19), no sentido de garantir:

1. *uma inclusão social plena de todas as crianças;*
2. *instituições respeitadoras do melhor interesse das crianças;*
3. *a aceitação da voz das crianças como expressão legítima de participação na “cidade”* (Sarmento 1999, p. 19).

Estes grandes objectivos pressupõem:

a verificação e o reconhecimento das condições actuais de inserção social das crianças, pela investigação dos seus mundos de vida e pela desocultação dos factores que afectam a plena assunção das crianças como actores sociais plenos (*ibid.* p. 19).

O facto de Portugal ter lutado de forma sistemática contra os efeitos do analfabetismo, parece condicionar aquilo que se pede à escola e à criança enquanto actor social: que aprenda a *ler, escrever e contar*, mesmo que o processo de adquirir tais instrumentos possa não ser conducente a um aumento das capacidades de conhecimento do mundo de forma activa e crítica. Em 1910, em pleno início da República, debatíamos com uma taxa de 75% de analfabetismo e, ainda hoje, temos cerca de 11% de analfabetos (com mais de 11 anos) e um número muito elevado de cidadãos – cerca de 47.3% da população (nível 0 e nível 1), segundo o Estudo Nacional de Literacia (Benavente, Rosa, Firmino da Costa e Ávila, 1996), – incapazes de manusear e utilizar funcionalmente os instrumentos mínimos da literacia, tomando este termo enquanto capacidade de processamento da informação escrita na vida quotidiana. Este facto, de alguma forma, influencia aquilo que se espera da educação de infância, podendo nós constatar a prevalência de um modelo de educação de infância em Portugal – aliás muito reconhecido pelas classes dirigentes – que ainda utiliza a *Cartilha João de Deus* tal como foi concebida por este escritor em 1876.

Apesar dos significativos avanços da sociedade portuguesa desde a revolução de Abril de 1974, de os direitos das mulheres terem sido imediatamente consignados na Constituição de 1976, e da revisão mais recente da Constituição em 1997 (artigo 59.º) consignar a conciliação entre a família e a vida profissional, a mulher continua a ser a principal figura na guarda e responsabilidade pelas crianças ou mesmo na educação formal dos mais pequenos. Sendo um dos países da Europa onde mais mulheres exercem uma actividade profissional ou laboral⁹ e do reconhecido sucesso académico das mulheres – em 1997 as mulheres representavam 59,7% de todos os licenciados –, os modelos culturais ancestrais, a divisão tradicional de tarefas e a disparidade de salários para trabalho igual, prevalecem. Esta situação – comprovada com informações estatísticas objectivas – não é acompanhada por políticas concretas e reais de protecção à infância e

⁹ Em 1993, 60% das mães com filhos trabalhava mais de 20 horas por semana, o que corresponde à mais alta taxa de trabalho a tempo inteiro da União Europeia (EC Childcare Network, 1996)

maternidade, prevalecendo uma preocupante falta de serviços destinados às crianças dos 0 aos 3 anos, igualmente criticada pela OCDE (DEB, 2000). Tal facto demonstra a permanência de um modelo cultural no qual compete apenas à mulher cuidar da família e dos filhos, particularmente enquanto eles são pequenos. Este “modelo cultural” tradicional de divisão de tarefas entre os sexos co-habita com a evidência de que a situação real mudou e que em grande parte dos países europeus o papel dos homens não é só económico mas também social, tendo-se tornado a educação e o apoio à infância uma realidade no seu quotidiano. Este “modelo” factual e implícito na cultura portuguesa pode constituir uma problemática para a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, e transformar-se numa questão de justiça e equidade.

Resta-nos permanecer atentos às *novas imagens da infância* que o paradigmático *dia 11 de Setembro de 2001* irá criar (ou está a criar) no nosso inconsciente colectivo e nos nossos modelos culturais.

4. CONTEXTO E PROBLEMÁTICA DO ESTUDO

As políticas de desenvolvimento e expansão da educação de infância no nosso país têm merecido, desde 1995, uma atenção prioritária por parte do governo e da sociedade civil. Numa perspectiva de educação e formação ao longo da vida e de redução das desigualdades sociais, o alargamento e expansão da educação pré-escolar fez parte integrante do programa de VI Governo Constitucional, sendo a educação em geral e a educação básica especificamente, afirmadas como uma prioridade nacional (Ministério da Educação, 1996; 1998). Após a elaboração de um *Relatório Estratégico* (Formosinho e Vasconcelos, 1996) e da apresentação ao país de um *Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar* (Maio, 1996), foi criado um Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar¹⁰. Finalmente, por proposta do Governo, a Assembleia da

¹⁰ Despacho 186/ME/MSSS/MEPAT/96

República aprova a Lei 5/97 de 10 de Fevereiro – Lei-Quadro para a Educação Pré-Escolar. Posteriormente, a Lei é regulamentada através de um conjunto legislativo coerente, integrado e abrangente¹¹, no sentido de a educação pré-escolar passar a ter uma função simultaneamente educativa e social, tal como fora reconhecido na lei. Em 1997, por despacho ministerial, é publicado o documento Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar¹², o qual espelha o princípio da tutela pedagógica única para a educação pré-escolar (3-6 anos) por parte do Ministério da Educação.

O Exame Temático da OCDE à Educação e Cuidados para a Infância em Portugal (DEB, 2000), referido anteriormente, veio trazer dados novos a este quadro. A realização de um Exame à situação portuguesa, num momento de tão largo investimento político, económico e do tecido social, na educação de infância, revelou-se decisiva. Não era possível uma política educativa sem a sua conseqüente análise crítica, neste caso feita por um grupo de peritos a nível internacional. A construção da educação de infância como “projecto de cidadania” procurara implicar a sociedade civil, as instituições científicas, os parceiros do *Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar* e, obviamente, as entidades governamentais a nível central e regional. A partir de uma informação detalhada e rigorosa sobre a realidade portuguesa, o grupo de peritos internacionais, com base num relatório preparatório elaborado por Portugal, visitou diferentes realidades do nosso país e exerceu a sua análise crítica. Tratou-se de um olhar exterior e distanciado sobre a nossa realidade, um olhar eventualmente mais objectivo e sistemático, proporcionando um útil conjunto de questões a necessitar atenção por parte das entidades responsáveis pela educação de infância no nosso país (DEB, 2000).

¹¹ Decreto-lei 147/97 e despachos complementares, in: DEB, Legislação

¹² Despacho 5220/SEEI/97, de 10 de Julho

4.1 PROPOSTA DE ESTUDO

Entre outras recomendações, o relatório da OCDE sobre Portugal insiste na necessidade de:

- *melhorar a coerência entre decisão política e implementação;*
- *melhorar a formação inicial e em serviço dos profissionais;*
- *reforçar a inspeção e a auto-avaliação dos centros para a infância;*
- *melhorar as normas de referência e garantir uma auto-responsabilização;*
- *melhorar o processo de implementação de medidas, a monitorização e o processo de consulta;*
- *equacionar as questões relacionadas com a igualdade entre os sexos e as necessidades das crianças com menos de 3 anos;*
- *proporcionar maior atenção às crianças com necessidades educativas especiais numa perspectiva de intervenção precoce;*
- *manter registos sobre as crianças e garantir a sua transferência quando estas mudam de estabelecimento;*
- *desenvolver investigação sobre a qualidade dos diversos serviços de apoio;*
- *garantir estatísticas fidedignas e constituição de um organismo de supervisão para as questões da infância.*

Se a Lei de Bases do Sistema Educativo e, nomeadamente, a Lei-Quadro e legislação complementar, apontam para o papel da educação de infância na redução das desigualdades socioeconómicas, as estatísticas¹³ referem que 24% das crianças em Portugal vivem em situação de pobreza. A investigação tem demonstrado que os programas de educação de infância podem constituir mecanismos importantes de coesão social e de integração das crianças no sistema educativo. Dados a nível nacional evidenciam, porém, que só programas de alta qualidade poderão ter impacto na redução

¹³ Eurostat, 1999

de desigualdades (Bairrão, 1998). No entanto, as crianças e famílias que mais beneficiariam com programas de educação de infância tendem a utilizá-los menos e têm menor capacidade de escolha. Ultrapassar as diferenças sociais e culturais e garantir, sobretudo nas populações mais desfavorecidas, a tomada de consciência das potencialidades da educação e cuidados para a infância, é ainda um desafio por cumprir.

Apesar da ampla campanha promovida entre 1997 e 1999¹⁴, dirigida à sociedade civil, podemos constatar que existe ainda uma contradição entre implementação em ampla escala (“processo de expansão”) e a sensibilidade às necessidades locais e de grupos específicos no sentido da promoção da qualidade (“processo de desenvolvimento”). Perguntamo-nos se não serão necessárias estruturas intermédias entre o governo central e as comunidades locais no sentido de garantir que as instituições existentes funcionem efectivamente. Perguntamo-nos, face às recomendações, por parte da OCDE, de políticas realmente descentralizadas e flexíveis mas integradas, se estaremos a garantir essa integração a nível local, envolvendo e construindo parcerias para a educação de infância, nomeadamente em zonas de exclusão escolar e social.

O relatório da OCDE refere ainda: *A crescente preocupação com taxas elevadas de insucesso escolar, fez incidir as atenções dos responsáveis políticos sobre a função dos serviços de apoio à infância como meio de proporcionar a todas as crianças e, em particular, às crianças mais desfavorecidas, um início de vida mais equilibrada. Por conseguinte, em Portugal, a oferta de cuidados para a infância é considerada um instrumento importante para promover a socialização e a integração social entre os diversos grupos socioculturais, incentivando o respeito pela diversidade cultural e facilitando a consciencialização das crianças sobre o papel que, elas próprias, desempenham na sociedade. Todas as modificações têm provocado impactos na relação entre o Estado, o mundo*

¹⁴ Campanhas publicitárias na televisão e meios de comunicação – “Um bom começo vale para toda a vida” –; Linha Verde do Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (GEDEPE); folhetos de divulgação e de informação, DEB 1998.

da família, o mundo do trabalho e o lugar das mulheres e das crianças na sociedade, particularmente nos últimos seis ou sete anos (DEB, 2000, p. 170). Mais adiante, e no âmbito deste relatório, é referido que o acesso aos estabelecimentos existentes continua a depender mais do local onde moram [as crianças] e do estatuto socioeconómico das famílias, do que propriamente das suas necessidades. Presentemente o direito à educação pré-escolar de qualidade não tem força legal (ibid. p. 209). Nesse sentido, a equipa de examinadores recomenda muito claramente que deveria aumentar o número de iniciativas de intervenção destinadas às crianças desfavorecidas, assim como o apoio financeiro concedido a todas as crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos (ibid. p. 210).

Neste contexto, decorrente do processo avaliativo da OCDE e das recomendações a ele inerentes, da evidência investigativa a nível nacional e internacional, bem como da nossa prática enquanto formadores e investigadores, emerge um conjunto de questões que será oportuno ser analisado a partir dos dados e estatísticas existentes e testado no terreno, na perspectiva dos actores sociais implicados no processo de expansão e desenvolvimento da educação de infância. Estas questões podem ser formuladas da seguinte forma:

1. Teremos conseguido contribuir de forma efectiva para colmatar desigualdades e discriminar positivamente as crianças que mais precisam, construindo uma rede nacional de educação pré-escolar com uma função e preocupação simultaneamente educativa e social? A expansão e desenvolvimento da rede de educação pré-escolar teve em consideração as situações de pobreza e exclusão (social e escolar) que grassam no nosso país?
2. Fizemos “investimentos diferenciados para se reduzirem as desigualdades e podermos estabelecer uma efectiva igualdade de oportunidades” (OCDE, in: DEB, 2000)?
3. Teremos conseguido ultrapassar as tradicionais fronteiras do isolamento (físico e humano), articular recursos, trabalhar em rede, encorajando estratégias “de baixo para cima”, no sentido de garantirmos eficácia, economia de recursos materiais e humanos,

essenciais ao “desenvolvimento sustentado da educação de infância” (Vasconcelos, 2000)?

4. Possuímos evidência de uma real e efectiva articulação com o primeiro ciclo do ensino básico, condição decisiva para a promoção do sucesso educativo? Quais as perspectivas sobre esta problemática do ponto de vista dos actores mais directamente envolvidos?
5. Será que o Estado conseguiu uma verdadeira articulação com a “sociedade civil global assente na comunidade”¹⁵ (Sousa Santos, 2001), um “Pacto Educativo”, envolvendo ministérios diferentes, estruturas centrais e regionais ou locais, municípios e ONG’s, instituições públicas e particulares, associações de pais e de professores, sindicatos, etc.? Terá o “Plano de Expansão” contribuído para tornar a educação de infância numa responsabilidade solidária da sociedade educativa?
6. Assumiu o Estado o seu papel regulador e promotor da igualdade de oportunidades? Será que as instituições financiadas pelo Estado apresentam provas verificáveis de que a aplicação dos financiamentos foi gerida na base de um retorno máximo de investimento? O Estado discriminou financeiramente (e não só...), pela positiva, as instituições que acolhem crianças realmente carenciadas? Como assume presentemente o seu papel de “cuidar” do “edifício” começado a construir?
7. Dignificámos os profissionais e o seu trabalho, sobretudo aqueles que trabalham com crianças em risco e em situações mais difíceis (exclusão social, zonas isoladas, etc.)? Apostámos na formação dos educadores de infância em matérias que se prendem com o apoio a grupos sociais desfavorecidos, famílias em risco, minorias étnicas, culturais e linguísticas? Investimos numa formação centrada em estruturas locais no sentido da mudança, da inovação e da

¹⁵ Boaventura Sousa Santos, numa coluna de opinião recentemente publicada (*Visão*, 8.02.01) refere que na comunidade “a autonomia é a expressão da obrigação política horizontal, entre cidadãos, na promoção de interesses comuns segundo a lógica da solidariedade.”

promoção de boas práticas, promovendo uma efectiva articulação entre profissionais de educação de infância e do 1.º ciclo?

8. No caso específico do grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, fará sentido continuarmos a considerar a educação das crianças dos 0 aos 3 anos apenas como um problema social das famílias que trabalham, escusando-se o Estado a assumir as suas responsabilidades também no campo educativo? Que grupos sociais são mais prejudicados com esta “não-política” educativa explícita para o grupo etário dos 0-3 anos?
9. Como conseguir que uma educação de infância de superior qualidade, sobretudo para os grupos sociais mais desfavorecidos, seja um imperativo não apenas do Estado, mas da sociedade civil organizada?

Estas e outras questões, necessariamente amplas, poderão ser explicitadas, restringidas e enquadradas, de acordo com o desenho do estudo. Em termos gerais, o estudo pretende explorar a problemática da equidade (Sall e de Ketelle, 1996; CIPQV, 1998) aplicada ao Projecto de Expansão e Desenvolvimento de Educação Pré-Escolar, com incidência mais específica numa freguesia e assumindo a perspectiva dos actores no terreno envolvidos directamente nesse mesmo plano de expansão. Sobre as perspectivas teóricas que orientaram o nosso trabalho debruçar-nos-emos no capítulo seguinte.

5. DESENHO DO ESTUDO

O estudo assumiu um carácter marcadamente interpretativo e emergente, tomando como ponto de partida as estatísticas existentes a nível concelhio (Lisboa) no âmbito da expansão e desenvolvimento da educação de infância e a respectiva caracterização de “zonas carenciadas” (de acordo com a lei). Foi, assim, constituído por duas partes complementares:

- Uma análise do processo de expansão e desenvolvimento da rede de educação de infância (0-6 anos) a nível nacional e especificamente no concelho de Lisboa, a partir dos dados

disponíveis nos organismos competentes (DAPP; INE; Direcção Regional de Educação de Lisboa, Secretariado Entreculturas; Base de dados da Educação Especial e da Educação Pré-Escolar do DEB. etc.): áreas prioritárias de expansão; atendimento às populações em risco ou minorias étnicas e linguísticas; intervenção precoce; inclusão de crianças com necessidades educativas especiais; implementação da função educativa e social nos estabelecimentos; apoio sistemático às crianças de 0-3 anos; projectos integrados e construção de parcerias, etc.

- Esta análise a nível concelhio foi complementada e ampliada com um Estudo de Caso centrado numa freguesia periférica da área da Grande Lisboa, analisando o processo de expansão e desenvolvimento da rede de educação de infância, e fazendo uma incidência etnográfica em quatro tipos de estruturas para a infância: um jardim de infância da rede pública, incluindo uma escola do 1.º ciclo ou incidindo num agrupamento horizontal; uma instituição particular de solidariedade social (IPSS) que incluía o atendimento aos 0-3 anos; um estabelecimento do Ensino Particular e Cooperativo. Posteriormente, e dado o papel específico das estruturas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, foi decidido estudar um dos seus Centros de Acolhimento Infantil. Estes Estudos de Caso foram realizados numa área considerada “carenciada” nos termos do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 147/97, nomeadamente no referente às alíneas a), b), c) e d):

- a) zonas em que o conjunto da oferta da rede pública e da rede privada da educação pré-escolar é inferior a 50% da população da faixa etária dos 3 aos 5 anos existente na zona (carenciada: menos de 50%; muito carenciada: menos de 25%);*
- b) zonas de risco de exclusão social e escolar;*
- c) zonas afectadas por elevado índice de insucesso escolar;*
- d) áreas urbanas de elevada densidade populacional.*

Para o trabalho de campo na zona seleccionada, no sentido de caracterizar as instituições da freguesia, elaborou-se uma ficha de caracterização das instituições (Anexo 2) com base nos indicadores

trabalhados a partir de Sall e de Ketelle (1996) (Anexo 1) e que, mais adiante, desenvolveremos. Para isolar a variável da “expansão” da de “desenvolvimento”, decidiu-se seleccionar uma freguesia de Lisboa com alta taxa de cobertura e problemas ao nível das alíneas a), b), c) e d).

Tratava-se, portanto, de uma *policy research*, com um enfoque no subsistema da educação de infância, envolvendo uma análise *macro* e um enfoque a nível *meso* e *micro* numa freguesia periférica de Lisboa.

5.1. OPÇÕES METODOLÓGICAS

A consciência da dificuldade de elaborar um estudo estatístico aprofundado e fiável sobre a situação genérica da educação e cuidados para a infância em Portugal, levou a equipa a optar por analisar criticamente e a partir dos dados e relatórios existentes, a situação da expansão e desenvolvimento da educação de infância em Portugal. Incidiu-se preferencialmente nos potenciais factores de desigualdade e exclusão com o objectivo de caracterizar a *problemática da equidade* no atendimento e cuidados para a infância.

Foi ainda considerado importante fazer um *Estudo de Caso* numa freguesia de Lisboa com características de diversidade que permitissem ilustrar a forma como a cobertura em termos de educação de infância pode ou não cumprir o objectivo da equidade (conceito que será explorado no capítulo seguinte). Pretendia-se, na voz dos seus actores principais, entender como foram implementadas as novas políticas de educação de infância – a partir das perspectivas dos profissionais para a infância (educadores e pessoal auxiliar), dos pais, das próprias crianças, dos serviços de apoio local, das entidades formadoras no terreno, procurando inquirir se estas políticas conduziam à redução de desigualdades. Pareceu-nos ser esta a metodologia apropriada para o entendimento em profundidade, e na perspectiva de uma multiplicidade de pontos de vista, das questões relativas ao desenvolvimento da rede de educação de infância no sentido de uma efectiva igualdade de oportunidades, isto é, no cumprimento do disposto na

Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei 5/97). Partia-se, assim, das perspectivas dos actores mais directamente envolvidos no processo: os pais, os profissionais, as crianças, os serviços de enquadramento local, as entidades formadoras no terreno.

No âmbito deste estudo de caso optou-se ainda por uma descrição etnográfica de quatro estabelecimentos-tipo de educação de infância, representativos das entidades de tutela, incluindo:

1. ao nível do estabelecimento: localização e inserção na comunidade; instalações; recursos financeiros; objectivos do estabelecimento e projecto educativo; organização do tempo, espaço e equipamento; composição dos grupos de crianças; órgãos de gestão; actores educativos; as famílias;
2. ao nível da sala de aula: acção e intencionalização pedagógica; os actores da sala e relações entre eles; equipamentos e materiais.

5.2. PROCESSO DE SELECÇÃO DA ZONA ALVO

A recolha de dados a nível nacional, bem como a reflexão sobre os indicadores de equidade enunciados por Sall e de Ketelle (1996), apresentados mais adiante, permitiu que a equipa de investigação decidisse a escolha da zona alvo do estudo de caso, em função dos seguintes critérios:

- a) composição demográfica e urbana, tipo de habitação, espaços;
- b) composição de grupos socioeconómicos, garantindo a representatividade de grupos socialmente desfavorecidos e a representatividade de grupos minoritários;
- c) diversidade institucional;
- d) funcionalidade em termos de permanência no terreno, facultando um trabalho de campo em profundidade.

Foi seleccionada uma freguesia em expansão, numa das periferias de Lisboa, originariamente uma zona rural e hoje uma zona claramente urbana, com bairros de realojamento recentes e outros mais antigos, incluindo o

aproveitamento de um espaço público para o realojamento de uma comunidade cigana, mas, também, com um substancial número de urbanizações destinadas à classe média e média-alta.

A equipa¹⁶ reuniu-se com periodicidade quinzenal, mantendo contactos permanentes via correio electrónico. No sentido de criar pensamento comum, leram-se e analisaram-se documentos teóricos de base, trocando-se os dados que foram sendo recolhidos. Sempre que possível, as primeiras visitas de campo foram efectuadas pelos cinco e depois quatro elementos da equipa ou em equipas de duas investigadoras, incluindo a coordenadora do estudo. Posteriormente, cada elemento da equipa se organizou autonomamente para fazer trabalho de campo e relatórios parcelares.

¹⁶ Até Dezembro de 2001 a equipa, constituída por Teresa Vasconcelos (que coordenou), Luisa Fernandes Homem, Inês d'Orey e Marta Cabral, contou ainda com a colaboração de Helena Quintela que, por razões profissionais, teve que abandonar este projecto.