

existência de procedimentos regulares de avaliação do seu desempenho e de avaliação do desempenho dos alunos, recomendam a evolução para a criação de um sistema de financiamento contratualizado (contrato-programa), a desenvolver de forma progressiva, entre as estruturas do Ministério da Educação e as escolas/agrupamentos escolares, com explicitação dos recursos orçamentais atribuídos, definidos com base em regras gerais e claras, e dos objectivos a atingir. Este sistema deverá começar a ser aplicado numa perspectiva de evolução para contratos plurianuais, tanto quanto possível coincidente com os mandatos do director/equipa directiva da escola/agrupamento e com revisão, monitorização e avaliação anuais.

Este modelo ou fórmula de financiamento das escolas públicas deve, pois, ser concebido e aplicado, tendo como base os seguintes princípios orientadores:

1 — Considerar, como critérios que presidem à definição do orçamento de cada escola/agrupamento, a totalidade dos serviços que presta e dos recursos que possui em função das condicionantes da sua actividade, nomeadamente o seu corpo docente e técnico, o enquadramento social/económico e cultural dos alunos — a sua diversidade cultural e linguística, a identificação de situações de necessidades educativas especiais permanentes dos alunos, etc. —, as características físicas da escola e estado de conservação do edifício e equipamento, as características geográficas da localização da escola, etc.

2 — Assegurar que as rubricas que constituem o orçamento da escola integram, progressivamente, todos os recursos de que a escola necessita para a generalidade das funções que exerce. Progressão que terá de ser relacionada não só com os resultados de avaliações e auditorias externas mas também com a sua dimensão, traduzida prioritariamente pelo número de alunos e a complexidade da sua base de implantação no que respeita a número e localização de edifícios e diversidade de níveis e modalidades de educação e ensino que congrega.

3 — Identificar claramente, quanto ao número e âmbito profissional, as competências necessárias aos elementos que constituem a equipa directiva de uma escola e as categorias do pessoal técnico e administrativo afecto a funções de gestão e controlo financeiro.

4 — Caracterizar e identificar os serviços partilhados a que as escolas podem recorrer, prestados por entidades externas, para áreas de actividade especializadas e não permanentes, como por exemplo, nas áreas da gestão e administração financeira, jurídica, do aprovisionamento, da conservação e manutenção dos edifícios, da modernização dos recursos físicos e das novas tecnologias, bem como na área da monitorização de serviços e processos de avaliação institucional.

5 — Identificar e explicitar as modalidades sistemáticas de avaliação e monitorização externa, bem como as de prestação de contas que as escolas devem apresentar e que permitem relacionar, com o devido enquadramento físico e social das escolas, a gestão financeira com os resultados obtidos e o custo por aluno/curso.

Constituem pressupostos para a concepção deste modelo/fórmula, dada a complexidade e sensibilidade da tarefa, especialmente difícil, como já se referiu, numa conjuntura de forte restrição orçamental:

A disponibilização, com total transparência, de toda a informação considerada relevante sobre o financiamento das escolas, na actualidade e nos últimos anos.

A constituição de um grupo de trabalho com técnicos do Ministério da Educação, das Autarquias e Directores de Escolas/Agrupamentos Escolares que, com um prazo alargado de um a dois anos e com a possibilidade de integrar ou recorrer ao apoio técnico de peritos externos (nomeadamente na área da economia, finanças públicas, políticas e administração educacional), desenhe um modelo adequado e executável, tanto do ponto de vista teórico como do ponto de vista prático.

Que o modelo/fórmula que resultar do grupo de trabalho inclua um calendário com os vários passos, nomeadamente de consulta e concertação, e as condições que devem ser consideradas para a sua confirmação e aplicação progressiva.

#### Notas

1 — Para a elaboração desta recomendação foram realizadas duas audições, tendo sido ouvidos:

Numa primeira audição, em 26 de Maio de 2010: Jorge Martins, Director da Unidade de Coordenação Executiva do Observatório das Políticas Locais, Rui Leonardo Silva, Director da Equipa de Auditoria e Controlo dos Serviços Centrais da Inspecção Geral de Educação, Pedro Teixeira Pinto, Delegado Regional de Lisboa e Vale do Tejo da Inspecção Geral da Educação, Álvaro Almeida dos Santos, Presidente do Conselho das Escolas.

Numa segunda audição, em 10 de Março de 2011: Edmundo Gomes, Director do Gabinete de Gestão Financeira do ME, Luísa Cerdeira, Prof. Auxiliar do Instituto Educação e Pró-reitora da Universidade de Lisboa, Manuel Esperança, Presidente do Conselho de Escolas e Director da Escola José Gomes Ferreira, Maria Eugénia Ferrão, Professora Auxiliar da Universidade da Beira Interior, Miguel St. Aubyn, Professor Catedrático do ISEG — Universidade Técnica de Lisboa, Paulo Trigo Pereira, Professor Associado do ISEG — Universidade Técnica de Lisboa e Rodrigo Queiroz e Melo, Professor da Universidade Católica Portuguesa.

2 — Enviaram notas escritas sobre o anteprojecto da Recomendação Margarida Chagas Lopes, Professora Auxiliar do ISEG da Universidade Técnica de Lisboa, e na sequência da audição, Luísa Cerdeira, Maria Eugénia Ferrão, Paulo Trigo Pereira e Rodrigo Queiroz e Melo.

3 — Para fundamentação e debate das sucessivas versões provisórias da recomendação, foram organizados, para consideração i) quadros, por região plano, com o número de escolas e o número de alunos por agrupamento, ii) um mapa com a caracterização da atribuição de recursos às escolas por tipo de despesa, orçamento em que está inscrita e o recurso — financeiro ou outro — que é transferido e, finalmente, iv) uma listagem da principal legislação de referência que permitiu o enquadramento do actual modelo de financiamento das escolas, em especial a que regula a autonomia das escolas, os TEIP (territórios educativos de intervenção prioritária), a transferência de competências para os municípios, a modernização dos estabelecimentos de ensino e a acção social escolar.

29 de Março de 2011. — A Presidente, Ana Maria Dias Bettencourt.  
204585957

### Recomendação n.º 3/2011

#### A Educação dos 0 aos 3 anos

##### Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de Recomendação elaborado pela Conselheira Teresa Vasconcelos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 29 de Março de 2011, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim a sua primeira Recomendação no decurso do ano de 2011.

[...] Olham os poetas as crianças das vielas /Mas não pedem canções mas não pedem baladas/O que elas pedem é que gritemos por elas/As crianças sem livros sem ternura sem janelas/As crianças dos versos que são como pedradas. (Sidónio Muralha)

##### 1 — Introdução

O governo poderá considerar a oferta existente para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade e também o papel do Ministério da Educação na monitorização da qualidade de educação e cuidados prestados assim como a qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças (DEB/OCDE, 2000: 232).

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 5/86, de 14 de Outubro) integrou a educação de infância (apelidando-a, no entanto, “educação pré-escolar”) no sistema educativo formal e a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) veio definir a educação pré-escolar como 1.ª etapa da educação básica. Não podemos esquecer a relevância histórica que o Parecer n.º 1/1994 do CNE, elaborado pelo Conselheiro João Formosinho, veio ter na real inserção de um plano estratégico na agenda política do XVI Governo Constitucional para o desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar em Portugal. No contexto da revisão da lei de Bases realizada em 1998 reconheceu-se o grau de licenciatura para todos os professores, incluindo os educadores de infância, no entanto, perdeu-se uma oportunidade histórica de considerar que a educação começava aos 0 anos e que, portanto, o Ministério da Educação devia considerar a importância de investir na faixa etária dos 0 aos 3 anos.

No Exame Temático da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a que Portugal se submeteu há já mais de 10 anos (DEB/OCDE, 2000) (1), o grupo de peritos que visitou o nosso país reconheceu o enorme esforço que Portugal estava a fazer para expandir o sistema de educação pré-escolar (3-6 anos) mas referiu, a propósito do atendimento às crianças com menos de 3 anos:

“Na generalidade, o apoio a prestar a crianças dos 0 aos 3 anos de idade não constitui prioridade em virtude de valores culturais fortemente

enraizados [...]. A relativa falta de apoio por parte do Estado às crianças nesta faixa etária e, em contradição, a expectativa de que as mulheres exerçam trabalho fora de casa, embora continuem a ser totalmente responsáveis pela educação dos filhos e pelo trabalho doméstico, fazem crer que há importantes problemas por resolver em Portugal em matéria de igualdade entre os sexos” (p. 231).

Os peritos fazem a seguinte recomendação:

“O governo poderá considerar a oferta existente para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade e também o papel do Ministério da Educação na monitorização da qualidade da educação e cuidados prestados assim como a qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças” (p. 232).

A interpelação feita ao governo português através do relatório de peritos da OCDE sobre avaliação da educação e cuidados prestados às crianças dos 0 aos 6 anos, teve expressão no aumento da taxa de cobertura do atendimento às crianças dos 0 aos 3 anos para 34,9% (Estado da Educação 2010: Percursos Escolares. Lisboa: CNE, 2010), claramente significativa em relação aos cerca de 13% de há dez anos atrás, mas manifestamente insuficiente face às necessidades reais das famílias trabalhadoras.

É de reconhecer que, desde essa data, os diferentes governos têm procurado investir na expansão da Rede de Educação e Cuidados às Crianças dos 0 aos 3 anos. Entre 2000 e 2009, superando a meta europeia de 33% para 2010, atingimos em 2009 a taxa de 34,9% de cobertura (em contraponto a 19,8% em 2000, Carta Social — MTSS), nomeadamente através do Programa “A PA-RES” do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS). No entanto, continuamos a ser o país europeu onde maior número de mulheres em idade fértil trabalha a tempo inteiro: 87,2% de mulheres entre os 24 e os 34 anos de idade e 86% de mulheres entre os 35 e os 44, pelo que a actual taxa de cobertura se torna manifestamente insuficiente.

O Estudo realizado pelo CNE em 2009<sup>(2)</sup> veio chamar a atenção para o continuum educativo dos 0 aos 12 anos, sublinhando igualmente, o continuum da faixa etária dos 0 aos 6. O Parecer n.º 8/2008 sobre “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos”, elaborado com base no referido estudo, salienta que “parece haver consenso sobre a necessidade de aumentar a oferta, de promover intencionalidade educativa nos contextos de guarda, bem como avaliar e melhorar os meios existentes”. O Estudo recomenda

“um alargamento dos apoios destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, a profissionalização das amas e uma intencionalidade educativa mais explícita, uma continuidade nas transições entre fases educativas, uma melhor oferta de ocupação de tempos livres, uma articulação entre serviços sociais e serviços educativos que ultrapasse a tradicional associação de serviços de carácter social às populações mais carenciadas e de serviços educativos às mais favorecidas, uma maior articulação entre as famílias e outras entidades educativas” (sumário executivo).

O conjunto de questões que se colocam e que levaram à elaboração da presente Recomendação, são necessariamente informadas pelas perspectivas dos responsáveis governamentais, da administração local e regional, dos investigadores, das entidades públicas e privadas com responsabilidades no acompanhamento das crianças deste nível etário e dos actores “no terreno”: as crianças, as famílias, os profissionais.

Apesar do esforço na expansão da Rede de Educação e Cuidados às Crianças dos 0 aos 3 anos, como equacionamos as assimetrias na distribuição geográfica de serviços a nível nacional e, sobretudo, como encaramos a questão da qualidade educativa dos serviços prestados a estas crianças? Que papel deve o Ministério da Educação desempenhar nesta matéria?

Como fomentar uma discriminação positiva das famílias com menos recursos sociais e económicos e ou “em risco” de exclusão social? Não serão estas crianças que mais deverão beneficiar de serviços de superior qualidade de modo a colmatar disparidades sócio-económicas e culturais? Qual o papel das entidades promotoras de serviços (nomeadamente as que são financiadas pelo Estado) na prossecução deste princípio democrático? Como supervisionar a aplicação deste princípio?

Como garantir horários flexíveis nos serviços de atendimento que, simultaneamente, correspondam à complexidade das situações laborais das famílias e às necessidades e direitos das crianças nesta etapa decisiva do seu desenvolvimento?

Atendendo à diversidade de perfis profissionais nas estruturas de atendimento às crianças dos 0 aos 3 anos — educadores de infância, amas<sup>(3)</sup> legalizadas (e não legalizadas, isto é, sem estruturas de acompanhamento e supervisão), profissionais de saúde, profissionais de serviço social, animadores — como garantir uma intencionalidade educativa e a correspondente continuidade com a etapa de jardim-de-infância (3-5 anos)<sup>(4)</sup> para o qual está assumido

um claro papel educativo, sob tutela pedagógica única do Ministério da Educação (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar)?

Decorrente da questão anterior, como garantir que haja educadores de infância diplomados em todos os grupos de creche (e não apenas na sua coordenação), bem como na coordenação e supervisão de grupos de amas, considerando o seu trabalho profissional como docência, com os direitos e deveres associados ao exercício da profissão docente?

Como garantir uma concertação de serviços de forma a proporcionar às crianças e suas famílias uma intervenção atempada (precoce), em situações que se considerem problemáticas em termos do normal processo de desenvolvimento e aprendizagem?

Como equacionar a questão dos Direitos das Crianças a partir dos 0 anos, com especial incidência na faixa etária dos 0 aos 3 anos? Como escutar a “voz” e a perspectiva destas crianças no exercício da sua agência pessoal e relacional? Como “dar voz” às suas famílias enquanto parceiras e co-construtoras das estruturas de acolhimento dos seus filhos e não como utentes ou consumidoras de serviços? Como investir no capital social das famílias?

Estas foram as questões que orientaram o debate com os diferentes parceiros no âmbito das sessões realizadas no Conselho Nacional de Educação ao longo do mês de Novembro de 2010 e que serão retomadas no capítulo das recomendações.

## II — Dados de contexto

Os Estados asseguram uma assistência adequada aos pais e representantes legais da criança no exercício da responsabilidade que lhes cabe de educar a criança e garantem o estabelecimento de instituições, instalações e serviços de assistência à infância (Artigo 18.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989).

A ratificação em 1990 da Convenção dos Direitos por parte de Portugal veio catapultá-lo para o campo dos países mais avançados no reconhecimento dos direitos das crianças e, dentro destes, do direito indelével da criança à educação desde o nascimento. No entanto, como é uma característica do *modus faciendi* português, existe um enorme hiato entre intenções e factos comprováveis.

No quadro global das decisões relativas às políticas educativas, sabendo como o investimento numa educação de qualidade desde os primeiros anos, é factor de sucesso educativo e, de modo mais alargado, factor de prevenção da exclusão social, o papel da educação de infância — tomado na acepção do atendimento, educação e cuidados às crianças dos 0-6 anos — pode ser definido como um papel estratégico (OECD, 2001).

Neste enquadramento, tomamos a educação de infância como a primeira etapa da educação básica (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro), isto é, concebida e encarada em estreita ligação com o 1.º ciclo da escola básica e, simultaneamente, no pressuposto de que se realiza num contexto de uma Aprendizagem ao Longo da Vida. Consideramos que ela abrange as crianças dos 0 aos 6 anos, em interface com as políticas sociais<sup>(5)</sup>, ligada às famílias<sup>(6)</sup>, à educação de adultos, ao combate à exclusão social, à qualificação da população activa, à criação de redes de suporte às famílias e ao desenvolvimento local, enfim, à garantia de coesão social. Sem uma perspectiva ecológica aos vários níveis do/s sistema/s de educação e cuidados para a infância<sup>(7)</sup>, o impacto das políticas permanecerá pouco eficaz.

Gostaríamos ainda de nos situar na perspectiva do continuum dos 0 aos 12 anos definida e fundamentada no Estudo do CNE de 2009, coordenado por Isabel Alarcão, “A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos”, garantindo a sua qualidade e uma continuidade nas transições e, de acordo com o Parecer subsequente “garantindo a equidade do sistema”. No referido Parecer é salientado que

“A educação dos 0 aos 6 anos é decisiva como pilar para o desenvolvimento educativo das crianças e é factor de equidade [...]. O estudo da OCDE considera que a primeira prioridade para a equidade são os dispositivos de educação e acolhimento das crianças muito pequenas, bem como as medidas de política pública destinadas a melhorar as suas condições de vida [...] e se a educação for paga, o custo deve ser baixo ou nulo para as famílias que não podem pagar”.

Continuando a referenciar o parecer, este reconhece o esforço e a correspondente eficácia no que toca à evolução e desenvolvimento da rede de apoio às crianças dos 3 aos 6 anos mas reafirma que, no tocante à educação dos 0 aos 3 anos existem carências graves que é necessário colmatar e enumeram-se algumas: “a necessidade de aumentar a oferta, de promover a intencionalidade educativa dos contextos de guarda, bem como avaliar e melhorar a qualidade dos meios existentes” (CNE, 2009: 396). Insiste-se ainda na importância de pensar as políticas para as crianças deste nível etário em estreita

articulação com as necessidades das famílias, para que estas possam conciliar o trabalho com a vida familiar o que, segundo o Parecer “implica uma visão integrada e multisectorial desta problemática” (ibid.). Tal como discutimos no texto preparatório das audições públicas, a questão da educação dos 0 aos 3 anos é uma questão complexa e que deve ser equacionada de forma sistémica e articulada, em interacção com as questões da paridade:

Face aos crescentes índices do aumento da pobreza infantil em Portugal, como encaramos a perspectiva de que a educação e cuidados às crianças dos 0 aos 3 anos é uma responsabilidade social ampla e não apenas um “problema” das famílias trabalhadoras (numa perspectiva ampla do conceito de família, enquanto comunidade de afectos)?

Subjacente a esta questão, existem outros problemas: a igualdade de homens e mulheres no acesso ao trabalho, as condições de efectiva paridade na educação dos filhos, a convicção de que as crianças (mesmo as dos 0 aos 3 anos) são uma responsabilidade social e não, apenas, das famílias ou das mulheres! Como perspectivar uma problemática que é claramente multisectorial e que deve ser encarada de forma integrada?

Não se pode, também, ignorar a problemática da mulher e das relações de família no sentido de uma maior responsabilização dos homens no cuidados e acompanhamento dos filhos e numa equilibrada divisão das tarefas domésticas. O estudo da OCDE<sup>(8)</sup> reconhece que os serviços de educação e cuidados para as crianças com menos de 3 anos são uma necessidade nos países onde uma elevada percentagem de mulheres trabalha.

### III — Caracterização da Situação

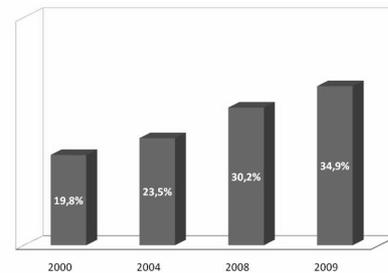
A creche, o jardim-escola e a escola não podem ser locais de depósito, mas espaço onde os adultos saibam descobrir o que a criança sabe, antes de lhe pretenderem ensinar o que eles próprios já sabem (João dos Santos).

No contexto português, a tutela dos cuidados e educação das crianças dos 0 aos 3 anos pertence ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Enquanto no caso da “educação pré-escolar” (3-6 anos), desde 1997 que a tutela pedagógica passou a pertencer ao Ministério da Educação em todas as instituições da rede nacional (públicas, privadas e de carácter solidário), no caso do atendimento aos 0-3 anos não tem havido políticas sistemáticas por parte do Ministério da Educação. Assim, a educação destas crianças em Portugal é, por definição institucional, um problema de apoio às famílias e de solidariedade social e não uma questão clara do “direito à educação” consagrado na Convenção dos Direitos da Criança.

A Rede Europeia Anti-Pobreza salienta que, entre os 0 e os 6 anos existe 21 % de pobreza infantil. Os dados mais recentes (Estado da Edu-

cação 2010: Percursos Escolares. Lisboa: CNE, 2010) referem, como anteriormente foi enunciado, um franco alargamento das respostas para a faixa etária dos 0 aos 3 anos, com uma taxa de cobertura, em 2009, de 34,9% (Figura 1).

**Figura 1 — Taxa de cobertura de creches e amas (%) no continente**

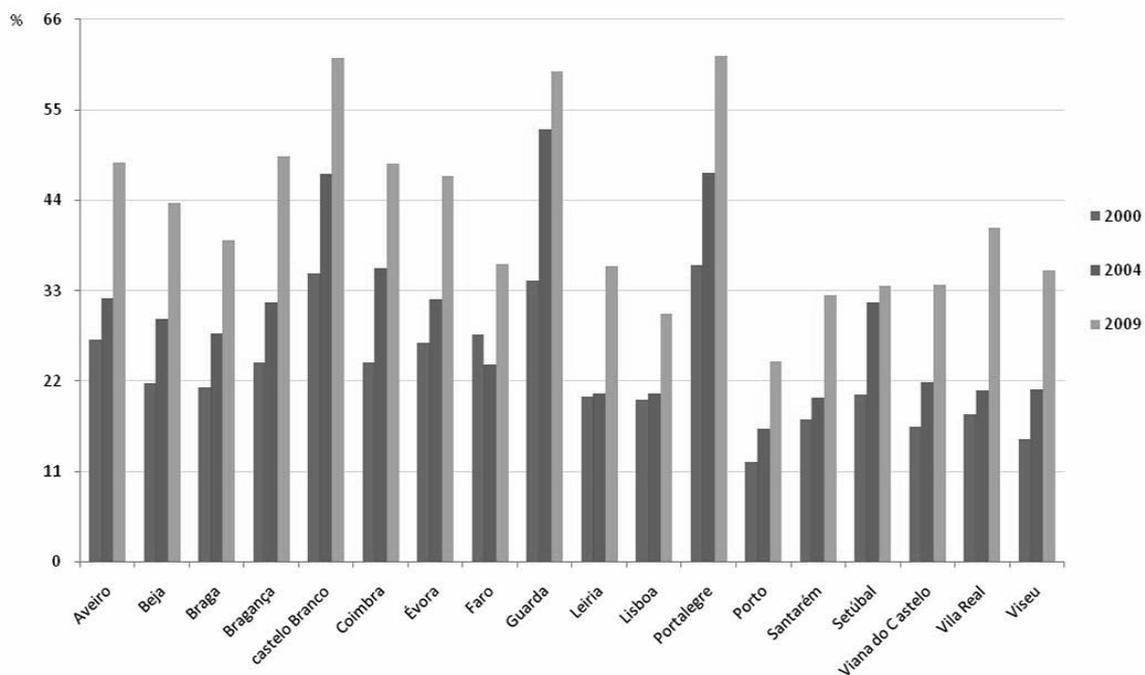


Fonte: Carta Social, 2000; 2004, 2008; dados fornecidos pelo Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Reabilitação (2010)

Trata-se de um esforço significativo se compararmos com os 19,8% do ano 2000. Segundo o mesmo relatório as modalidades de oferta podem ser de carácter formal e não formal (DEB, 1999), o que nos leva a constatar um acompanhamento não qualificado das crianças nesta faixa etária e se traduz “numa provisão de creches, amas licenciadas, mini-creches e creches familiares<sup>(9)</sup>”, sendo estas últimas institucionalmente tuteladas pelo Ministério que tem a seu cargo a Solidariedade Social. De salientar, no entanto, que estas estatísticas não contemplam o número significativo de amas não-licenciadas. De qualquer modo, as entidades promotoras destes serviços repartem-se, conforme os casos, pela administração pública central e local e pela administração privada, incluindo neste caso as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), estabelecimentos com fins lucrativos, cooperativas e associações. Os cuidados prestados a crianças dos 0 aos 3 anos de idade têm fundamentalmente uma natureza de apoio social às famílias, sem intencionalidade educativa formal” (p.20).

Segundo o mesmo relatório, entre 2000 e 2009, “a taxa de cobertura das respostas para a primeira infância — creches e amas — teve um aumento de 76,3%, tendo registado neste último ano um valor de 34,9%. Esta situação permitiu superar a meta europeia que fixou em 33% a percentagem de crianças a abranger em estruturas de acolhimento até 2012” (Figura 2)

**Fig. 2 — Taxa de cobertura creches e amas (%), por distritos do Continente**



Os dados que nos foram fornecidos pelo gabinete da Secretária de Estado da Reabilitação demonstram ainda uma significativa cobertura de intervenção precoce, situada, sobretudo, nas regiões mais densamente populosas e uma prevalência da modalidade creche nas instituições de solidariedade social:

Figura 3

Distrito	Percentagem de creches segundo as entidades proprietárias dos equipamentos								Nº de amas	Utentes da resposta social de intervenção precoce
	Entidades não Lucrativas							Entidades lucrativas		
	Total	IPSS	Equiparada a IPSS	Outras organizações particulares s/ fins lucrativos	Entidades oficiais	SCML	Serviços sociais de empresa			
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)
Aveiro	89,9%	83,8%	1,0%	0,5%	4,5%			10,1%	45	385
Beja	96,4%	89,3%	3,6%		3,6%			3,6%		405
Braga	95,1%	83,7%	7,1%	1,6%	2,7%			4,9%	143	223
Bragança	83,3%	80,0%			3,3%			16,7%	74	25
Castelo Branco	89,5%	77,2%			12,3%			10,5%	13	104
Coimbra	86,4%	80,3%	0,8%	0,8%	4,5%			13,6%	32	426
Évora	92,2%	90,2%	2,0%					7,8%	14	695
Faro	68,8%	54,5%	9,8%	1,8%	2,7%			31,3%	24	274
Guarda	96,0%	94,0%			2,0%			4,0%	16	49
Leiria	68,5%	60,4%	1,8%	2,7%	3,6%			31,5%	14	165
Lisboa	59,2%	48,1%	1,5%	0,7%	4,1%	4,6%	0,2%	40,8%	254	502
Portalegre	100,0%	91,7%			8,3%				18	439
Porto	63,2%	56,7%	1,2%	0,9%	4,3%			36,8%	220	521
Santarém	88,7%	87,1%					1,6%	11,3%	157	333
Setúbal	61,3%	50,5%	3,1%	1,5%	5,7%		0,5%	38,7%	313	292
Viana do Castelo	87,5%	75,0%	10,0%		2,5%			12,5%	21	41
Vila Real	76,5%	70,6%	3,9%		2,0%			23,5%		34
Viseu	87,2%	83,3%	2,6%		1,3%			12,8%	20	93
Total	74,4%	65,8%	2,5%	0,9%	4,0%	1,1%	0,1%	25,6%	1.378	5.006

Fonte: Carta Social. GEP – MTSS, 2000, 2004 e 2009 e dados do Gabinete da SEAR (2010)

Um número significativo de educadoras exerce profissionalmente na valência creche mas, se compararmos os dados da figura 3 com a figura 4, estamos ainda longe de garantir uma educadora de infância por cada sala de creche.

Figura 4

Utentes de creches segundo as entidades proprietárias dos equipamentos								Educadores de infância de creches
Entidades não Lucrativas							Entidades Lucrativas	
Total	IPSS	Equiparada a IPSS	Outras Organizações Particulares s/ fins Lucrativos	Entidades Oficiais	SCML	Serviços Sociais de Empresa		
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
66.036	58.166	2.232	718	3.713	1.145	62	14.294	3.631

**Fonte:**

(a) a (h) - Carta Social (2009), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (dados provisórios)

(i) - SESS-web Coop (Sit.da B.D. 21.01.2011 - Nota: este valor está subavaliado, uma vez que não é um campo de preenchimento obrigatório)

Nota sobre a natureza jurídica das entidades proprietárias dos equipamentos sociais

Organizações Particulares sem Fins Lucrativos — IPSS: Associação de Solidariedade Social, Fundação de Solidariedade Social, Centro Social Paroquial, Institutos de Organizações Religiosas, Irmandade da Misericórdia/SCM, Associação Mutualista, Outra

Entidades Equiparadas a IPSS: Cooperativa de Solidariedade Social, Casa do Povo (Desp.13799/99 e Desp.17747/99), Cruz Vermelha Portuguesa

Outras Organizações Particulares s/ fins Lucrativos: Fundação, Associação

Entidades Oficiais: Instituto da Segurança Social, Autarquia Local, Casa Pia, Instituição Dependente de Outro Ministério

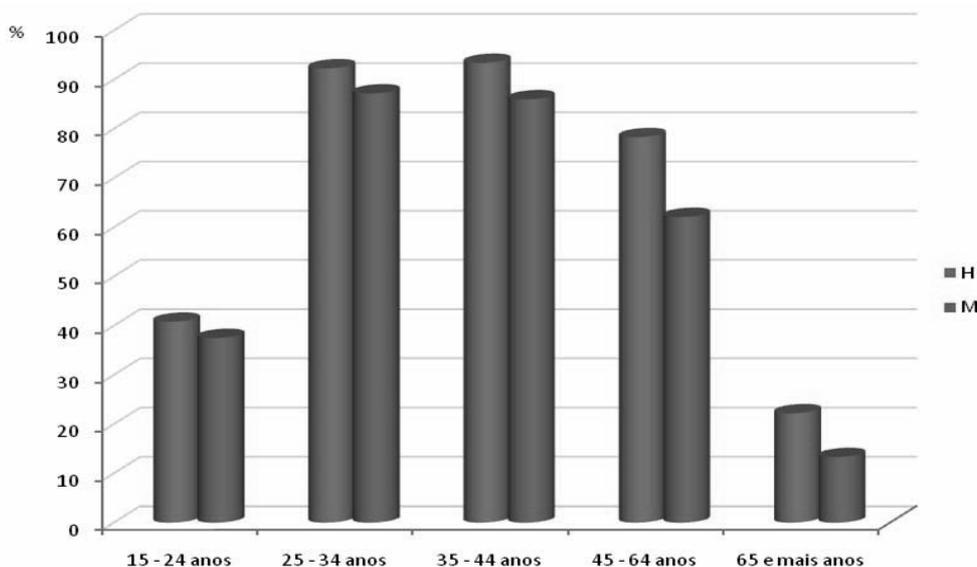
O Programa “PARES” tem contribuído para esta expansão significativa das diferentes modalidades de atendimento, com o qual foi igualmente possível observar “um maior equilíbrio na cobertura territorial

reduzindo-se as assimetrias registadas”. Apesar disso, afirmam os dados do programa, os distritos de Lisboa, Porto e Santarém ainda não atingiram aquela meta. Numa análise por concelho, verifica-se que, em 2009, 193 concelhos, 69,4% do total do Continente, já a atingiram, enquanto os restantes 85 concelhos ficaram aquém desse valor.

Ainda segundo o relatório sobre “O Estado da Educação 2010”,

“apesar de ter sido superada a meta europeia, os dados mostram que continua a existir necessidade de prosseguir a expansão da oferta pelo facto de as famílias registarem uma taxa muito elevada de ocupação dos dois progenitores: no caso das mulheres em idade de ter filhos pequenos (25-44 anos), o país apresenta uma taxa de 87,2% para as mulheres dos 25-34 anos e de 86% para as de 35-44, enquanto que os homens do mesmo grupo etário apresentam taxas de actividade superiores a 90%. No quarto trimestre de 2009, Portugal apresentava uma taxa de actividade superior à média da UE 27, com 69,1% para as mulheres e 78,2% para os homens, enquanto na UE 27 eram de 64,4% e 77,6%, respectivamente” (Figura 5).

Fig. 5 — Taxas de actividade de mulheres e de homens (%), em Portugal (2009)



Fonte: INE, Estatísticas do Emprego (última actualização: 5 de Março de 2010)

É ainda manifesta a intencionalidade de garantir que, face à diversidade e disparidade de horários laborais dos pais, as creches possam oferecer horários alargados de acordo com o horário de trabalho dos pais mas, também flexíveis, acolhendo uma multiplicidade de formas de participação das crianças na vida da creche (horários a meio tempo, frequência em certos dias da semana, etc.). Segundo o mesmo relatório,

“em 2008, 83,6% das creches abria as suas portas entre as 7h00 e as 8h00, enquanto 61,2% encerrava entre as 18h00 e as 19h00. Esta é uma necessidade já identificada na Carta Social de 2000, principalmente para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto: “dadas as dificuldades de trânsito e o facto de ambos os pais trabalharem, as crianças são obrigadas a permanecer até tarde nas creches”.

A Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social (2008/10) do MTSS pretende um apoio à natalidade e infância; apoiar a conciliação entre actividade profissional e vida pessoal e familiar; combater a pobreza infantil. Por outro lado, a Iniciativa para a Infância e Adolescência (2009/10) pretende garantir o acesso das crianças a instituições, nomeadamente as mais desfavorecidas e, simultaneamente, elevar a qualidade e contribuir para a diferenciação positiva dessas crianças. O apoio à natalidade passa, indiscutivelmente, pela possibilidade de os pais terem acesso a creches a preços compatíveis com as suas possibilidades económicas.

O MTSS elaborou um “Manual de Processos-chave” para a Creche com um carácter extremamente abrangente e detalhado, destinado a ajudar as instituições a acreditarem a sua qualidade perante este ministério.

O Despacho Normativo n.º 99/89, de 11 de Setembro, consagra, entre outras regras para o financiamento, a existência de educadoras de infância em todas as salas à excepção do berçário.

#### IV — Os Dados da investigação sobre os primeiros anos

Há quatro conceitos centrais que são importantes para projectar uma política social sólida relativamente à primeira infância, e que resultam de décadas de investigação independente nos domínios da economia, da

neurociência e da psicologia do desenvolvimento. Em primeiro lugar, a arquitectura do cérebro e o processo de formação de capacidades são influenciados pela interacção entre a genética e a experiência individual. Em segundo lugar, o domínio das capacidades essenciais para o sucesso económico e para o desenvolvimento das vias neurais que lhe estão subjacentes obedecem a regras hierárquicas. As conquistas posteriores são construídas sobre alicerces anteriormente estabelecidos. Em terceiro lugar, as competências cognitivas, linguísticas, sociais e emocionais são interdependentes; todas elas são poderosamente moldadas pelas experiências da criança em desenvolvimento e todas contribuem para o sucesso em qualquer sociedade em geral. Em quarto lugar, embora a adaptação prossiga ao longo da vida, as capacidades humanas são formadas numa sequência previsível de períodos sensíveis, durante os quais o desenvolvimento de circuitos neurais específicos e os comportamentos por eles mediados são extremamente plásticos e, por conseguinte, muito receptivos a influências ambientais (Heckman, cit. In: Unicef, 2008: 7).

Os dados mais recentes da Sociologia da Infância falam-nos na diversidade de infâncias e na singularidade de cada criança (Sarmiento, in CNE, 2009). As crianças são consideradas actores sociais, cidadãos de parte inteira e não o “ainda não” do modo tradicional prevalecente de pensar do adulto (ibid.).

Os dados da equipa coordenada por Bairrão Ruivo<sup>(10)</sup> no Porto indicam, ao aplicar a conhecida escala internacional da ITERS (Harm, Cryer & Clifford, 1990), a preocupante baixa qualidade das creches avaliadas na área metropolitana do Porto. Observações subsequentes vêm enfatizar esta baixa qualidade das creches portuguesas.<sup>(11)</sup> No entanto, segundo Bairrão (cit. por Portugal, 2009<sup>(12)</sup>) “o curso do desenvolvimento pode ser alterado em idades precoces através de intervenções eficazes que mudem o equilíbrio entre risco e protecção, alterando as desvantagens em favor de melhores resultados na adaptação” (p. 8).

Em paralelo, os dados apresentados pela ciência do desenvolvimento humano são bem claros no que toca à importância das experiências dos

primeiros anos para o ulterior desenvolvimento dos seres humanos. No estudo sobre “A Educação da Criança dos 0 aos 12 anos” (CNE, 2009), Gabriela Portugal afirma:

“Se  $\frac{3}{4}$  do cérebro humano se desenvolve desde o nascimento, em relação directa com o meio exterior, significa que a evolução equipou o ser humano com um “cérebro ecológico”, dependendo ao longo de toda a vida do contexto de desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, não haverá, mesmo do ponto de vista neurológico, uma única forma correcta de promover um bom desenvolvimento pois cuidados calorosos e responsivos podem tomar várias formas, dependendo do contexto social, cultural e emocional do desenvolvimento” (p. 39).

No entanto, Portugal afirma adiante: “até aos 2 anos de idade a criança já está socializada em sequências de iniciativa-resposta-avaliação, sequências essas descritas como estruturas centrais na escolarização” (p. 41). Assim, ambientes imbuídos de amor e auto-estima, segurança emocional e que permitam um sentimento de controlo, são facilitadores do desenvolvimento emocional e cognitivo dos mais pequenos.

Os neurocientistas consideram crucial a vinculação precoce do bebé “com um cuidador psicologicamente nutriente”, “com uma função biologicamente protectora, munindo a criança de um equipamento que lhe permite lidar com situações stressantes da vida diária” (ibid. p. 47). Os estudos de Shonkoff & Philips<sup>(13)</sup> insistem na ciência do desenvolvimento precoce na infância e na mútua influência entre a genética e o ambiente. Segundo Portugal (CNE, 2009), citando o trabalho destes autores, “as investigações das neurociências salientaram o papel fundamental das primeiras experiências de vida enquanto fonte de suporte/adaptação ou de risco/disfunção; as poderosas capacidades, emoções complexas e competências sociais essenciais que se desenvolvem nos primeiros anos de vida; a possibilidade de promover as condições desenvolvimentais, através de intervenções adequadas” (p. 37).

Investigadores do NSCDC<sup>(14)</sup> referem-se à “dança da receptividade mútua”, ao “processo de dar e receber” que envolvem conceitos fundamentais no desenvolvimento das crianças mais pequenas tais como “sensibilidade/receptividade materna/paterna”, “mutualidade” e “receptividade”. O papel crucial da vinculação no ulterior desenvolvimento da criança é sublinhado no mais recente relatório da European Science Foundation<sup>(15)</sup>. Um relatório da UNICEF<sup>(16)</sup>, citando estes mesmos estudos, considera ainda que os esforços meramente didácticos — destinados a desenvolver as capacidades cognitivas da criança — podem prejudicar o que procuram promover se as necessidades emocionais forem negligenciadas. O mesmo relatório chama a atenção “para o sentido emergente de poder” da criança, isto é a capacidade de influenciar acontecimentos e situações (“agência”)

Oliveira-Formosinho<sup>(17)</sup> refere-se ao estudo do NICHD<sup>(18)</sup> que evidencia os efeitos negativos no desenvolvimento das crianças de serviços de baixa qualidade e enumera as características centrais da vinculação: uma atitude positiva, responsividade, ausência de hostilidade, ausência de intrusividade. Os estudos concluem afirmando a necessidade de políticas de protecção à família para que os pais possam ter tempo de qualidade com os seus filhos; necessidade de creches que proporcionem um serviço educativo; necessidade de políticas de qualificação da educação em creche e não apenas a sua expansão; necessidades de “referenciais pedagógicos nacionais, sócio-construtivistas, que favoreçam uma diversidade de pedagogias explícitas, quando compatíveis” (Oliveira-Formosinho, ibid.). Os estudos enunciados por Oliveira-Formosinho são conclusivos quanto à importância de serviços de alta qualidade para crianças de meios sociais desfavorecidos, apresentando evidência de ganhos cognitivos, linguísticos e sociais.

O mais recente estudo da OCDE<sup>(19)</sup> afirma que, em grande parte dos países da OCDE, a questão do atendimento às crianças até aos 3 anos é considerada, ainda, uma responsabilidade das agências de saúde e serviços sociais (p. 164). No estudo anterior da OCDE (2006), *Starting Strong II*, chegou-se à conclusão que “as investigações realizadas por um grande número de países revelam que a intervenção precoce contribui significativamente para colocar as crianças de famílias de baixo rendimento no bom caminho para o desenvolvimento e para o sucesso escolar” (pp 35-36). Por outro lado é um adquirido que as estruturas de cuidados para a infância podem proteger as crianças dos riscos com origem na família. Segundo Shonkoff & Philips (2000) “as intervenções de qualidade têm demonstrado influenciar as trajectórias do desenvolvimento das crianças cujo rumo de vida é ameaçado por desvantagens sócio-económicas, instabilidade familiar e incapacidades diagnosticadas” (p. 311).

Estudos recentes também demonstram que uma “estimulação académica precoce” pode apresentar riscos graves para o desenvolvimento das crianças, pelo que as entidades responsáveis se devem preocupar com a implementação de programas de qualidade para os mais pequenos.

É importante reconhecer que a área da infância é, hoje, um campo pluri/interdisciplinar<sup>(20)</sup> (Vasconcelos, 2009) e que, portanto deve ser olhada na sua complexidade e nas interfaces com a pluralidade de sistemas sociais e políticos, afirmando uma diversidade de olhares sobre a infância.

#### Alguns conceitos de referência

Face aos dados da investigação, pareceu-nos importante descrever um conjunto de conceitos básicos, emergentes da aplicação da Teoria da Ac-

tividade (Leontiev) às interacções individuais e institucionais, e que se revelam fundamentais para situações que implicam articulação, colaboração, utilização de recursos mútuos. Esta linha de pensamento tem sido amplamente explorada nos países nórdicos, Reino Unido e Canadá e irá servir para fundamentar algumas das recomendações que se formularão a seguir. Um primeiro conceito é o de zonas de fronteira que Konkola<sup>(21)</sup> propõe:

“zonas de fronteira” [são] espaços neutros fora dos sistemas estabelecidos, nas quais as prioridades das organizações de origem são respeitadas e novas formas de pensar podem emergir nas discussões. Isto permite o encontro de profissionais de diferentes agências que, ultrapassando a segurança do seu abrigo institucional, resolvem problemas comuns, baseados nas competências de cada um. Destas zonas de fronteira emergem novos percursos, caracterizados por uma maior fluidez e correspondência, a partir dos quais emerge uma aprendizagem de carácter mais expansivo”.

O sociólogo Boaventura Sousa Santos<sup>(22)</sup> considera que [...] “o que importa é captar a fenomenologia geral da vida de fronteira, a fluidez dos seus processos sociais, a criação constante de mapas mentais, [...] a instabilidade, a transitoriedade e a precariedade da vida social de fronteira” (p. 325), uma vez que a sociabilidade da fronteira “está assente em limites, bem como na constante transgressão dos limites”, numa subjectividade participativa, orientada pelo sentido da comunidade, sendo que “a criação de obrigações horizontais” se sobrepõe à “criação de obrigações verticais”.

Um outro conceito que consideramos fundamental é o de agência relacional introduzido por Edwards<sup>(23)</sup>. Parte do conceito de “agência” (Giddens, anos 90), mas amplia-o, colocando numa dinâmica interactiva:

“A agência relacional é a capacidade de trabalhar com os outros, de expandir o objecto que o sujeito está a trabalhar e tentar transformar reconhecendo e tendo acesso a recursos que outros trazem, à medida que respondem e interpretam o objecto. É uma capacidade que envolve reconhecer que a outra pessoa pode ser um recurso e que o trabalho precisa de ser feito para obter, reconhecer e negociar o uso desse recurso para melhor o sujeito se poder alinhar em acção conjunta com o objecto. Oferece uma versão aumentada e desenvolvida do sentido de agência pessoal e, como capacidade, pode ser aprendida” (Edwards, 2005: 172)

Segundo Edwards, a agência relacional ajuda

“a compreensão de visões estabelecidas de aprendizagem porque torna central a necessidade de examinar ou mesmo de contestar as interpretações do objecto, enquanto se trabalha dentro de um conjunto de valores profissionais [...] reconhecendo a necessária fluidez da prática responsiva, por exemplo, as colaborações podem-se gerar com pessoas diversificadas e as próprias relações podem variar no decurso da acção (p. 179).

Relacionado com este conceito emergem mais dois conceitos que nos parecem muito interessantes para informar uma nova dinâmica de trabalho inter-grupo, agências ou instituições: co-configuração e “knot-working”:

Segundo Daniels *et al*<sup>(24)</sup>:

Co-configuração pressupõe um processo de parceria entre profissionais e utilizadores de serviços para apoiar o caminho das pessoas para fora da exclusão social [o que requer] uma capacidade de reconhecer e aceder à competência distribuída pelos sistemas locais e negociar as fronteiras de uma acção profissional responsável. (Daniels *et al*, 2007:522)

Engeström *et al*<sup>(25)</sup> desenvolvem o conceito de “knot-working”, que traduzimos por “dar nós”:

Trabalho especializado que se realiza em projectos que podem emergir e desaparecer rapidamente, funcionando dentro do quadro de constelações de organizações complexas, representando sectores divergentes e sem fronteiras claramente definidas. Dar nós representa processos de trabalho colaborativo em mudança dinâmica e distribuído procurando que as tarefas sejam organizadas entre os actores e os sistemas de actividade que, anteriormente, não estavam conectados. (Engeström *et al*, 1999: 345-374.)

Este conjunto de conceitos emergentes da Teoria da Actividade que foram abordados em pormenor por Vasconcelos (2009) vêm, de alguma forma, estabelecer um quadro para as recomendações, sugerindo formas de trabalho entre ministérios, agências e instituições que ajudem a criar a necessária concertação de esforços para levar por diante o projecto de expansão e desenvolvimento de uma educação dos 0 aos 3 anos de superior qualidade.

#### V — Panorâmica da situação internacional

Desenha-se uma tendência internacional para as estruturas da Educação se tornarem as entidades responsáveis pela coordenação de todos os serviços destinados às crianças dos 0 aos 6 anos de idade (OCDE, 2001).

Mais do que relatarmos experiências isoladas, parece-nos ser importante descrevermos em que linhas se têm orientado as diversas tendências internacionais e as conclusões e recomendações dos vários relatórios.

O relatório da OCDE<sup>(26)</sup> aponta para conclusões que nos parecem relevantes e que transcrevemos do relatório publicado pelo CNE sobre a Educação dos 0 aos 12 anos. Chamo a atenção para a análise comparativa de Teresa Gaspar, feita no âmbito do referido relatório, que refere a orientação em alguns países, nomeadamente em Espanha, para que a tutela dos 0-3 anos passe para o Ministério da Educação.

#### A — A expansão das redes de cobertura no sentido de garantir um acesso universal à educação de infância

Recomenda-se o alargamento progressivo dos serviços destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, constatando-se que, tendencialmente, estes estão a passar para a tutela dos Ministérios da Educação dos diferentes países. Chama-se a atenção para as necessidades das famílias que trabalham, aliando a promoção de mais amplas licenças de maternidade e paternidade e, simultaneamente, a garantia da qualidade educativa das estruturas de atendimento; [...] maior intencionalidade no apoio a populações com necessidades educativas específicas (famílias em desvantagem sócio-económica, minorias étnicas, culturais e linguísticas, crianças com necessidades educativas especiais), garantindo uma discriminação positiva dos grupos minoritários aliada a políticas e estratégias de inclusão.

#### B — A melhoria da qualidade da oferta

Conscientes de que as definições de qualidade variam consideravelmente entre países e entidades responsáveis, considera-se ser necessário um conjunto muito amplo de linhas orientadoras de forma a permitir que cada instituição corresponda às necessidades de desenvolvimento e capacidades individuais de cada criança. A maior parte dos países incide a sua estratégia de promoção da qualidade em questões estruturais (diminuição do ratio adulto-criança, formação do pessoal, espaços), utilizando, em alguns casos, escalas standardizadas. No entanto, desenha-se a tendência progressiva para uma co-construção, a nível local, de objectivos e finalidades para os programas para a infância, envolvendo todos os intervenientes nos diferentes níveis de decisão.

Da análise comparativa emerge ainda um conjunto de preocupações que se prendem com a falta de coordenação e coerência entre as políticas para a infância e a sua execução; o estatuto menor e a formação menos exigente do pessoal que trabalha no sector da solidariedade social; a menor exigência na qualidade dos serviços destinados às crianças com menos de 3 anos de idade; e a tendência para as crianças de famílias com menos recursos receberem serviços de inferior qualidade (OCDE, 2001).

#### C — A promoção da coerência e coordenação entre as políticas e os serviços

Desenha-se uma tendência internacional para as estruturas da Educação se tornarem as entidades responsáveis pela coordenação de todos os serviços destinados às crianças dos 0 aos 6 anos de idade. Manifesta-se ainda uma tendência para uma descentralização de responsabilidades de forma a permitir uma resposta holística a necessidades mais específicas e individuais e uma integração de serviços a nível local. Os governos centrais assumem a tarefa de equilibrar a tomada de decisão local com a variabilidade de situações no acesso à qualidade. A integração de serviços passa pelo trabalho em equipa entre profissionais com formações e valências diversificadas: educação, saúde, cultura, apoio social, etc.

#### D — A necessidade de desenvolver estratégias que garantam um investimento adequado

Constata-se ainda a tendência da maior parte dos países estudados para um substancial investimento público (por via directa ou indirecta) no sistema de educação e cuidados para a infância, esperando-se que as famílias possam assegurar cerca de 25 a 30% dos custos. Os dois anos anteriores à entrada na escolaridade obrigatória são frequentemente gratuitos, mas o relatório considera que a sobrecarga económica do custo dos serviços para as famílias é ainda um factor de desigualdade.

#### E — A melhoria da qualidade da formação dos profissionais e das suas condições de trabalho

A primeira fase do Relatório Comparativo (2001) confirma a tendência internacional para consagrar um mínimo de 3-4 anos à formação inicial dos profissionais para a infância, quer estes sejam professores, educadores ou “pedagogos”. No entanto, o relatório considera haver lacunas importantes na formação para a articulação com pais, para o trabalho específico com as crianças dos 0 aos 3 anos, na educação especial e para situações de educação bilingue ou multicultural e, ainda, em questões de investigação e avaliação. As possibilidades de formação contínua e de desenvolvimento profissional são muito desiguais entre os países, sobretudo entre o pessoal com menos formação, prevalecendo a preocupação com o baixo estatuto e deficientes condições de trabalho e salários do pessoal que trabalha com as crianças de 0-3 anos ou em atendimento extra-escolar.

#### F — Desenvolvimento de quadros pedagógicos de referência para o trabalho com as crianças

A maior parte dos países estudados tem desenvolvido quadros pedagógicos de referência no sentido de promover parâmetros de qualidade entre as

diferentes instituições e apoiar os profissionais no seu trabalho prático, facilitando a comunicação entre estes, com os pais, com as crianças. Manifesta-se uma tendência para escolher referenciais pedagógicos amplos e flexíveis, abrangendo níveis etários diversificados, favorecendo a sua adaptação aos contextos reais. A implementação eficaz destes quadros pedagógicos de referência depende das estruturas de suporte, da formação do pessoal, da animação e orientação pedagógica e de condições estruturais favoráveis.

#### G — Envolvimento dos pais, famílias e comunidades

Os saberes únicos e específicos dos pais são essenciais à educação de infância. Uma parceria eficaz pressupõe o envolvimento dos pais nas estruturas para a infância, a promoção de atitudes enquadradoras das aprendizagens e do desenvolvimento dos filhos, a partilha de informação e de serviços, o apoio à emergência dos poderes dos pais e da comunidade. Reconhecem-se dificuldades no envolvimento de pais de culturas diferentes e limitações logísticas, nomeadamente a falta de tempo por parte dos profissionais para investir de modo eficaz no envolvimento das famílias.

O Relatório de 2006 vem completar o anterior em termos de variedade de países estudados, e considera as crianças “um bem público”. Procura actualizar estatísticas e insiste na importância de os Ministérios da Educação assumirem a tutela dos 0-3 anos, no sentido de garantir políticas concertadas e de retirar a marca assistencial a este tipo de serviços, deslocando o paradigma de “cuidados às crianças” para “educação das crianças” e considerando a necessidade de os governos aumentarem significativamente o apoio financeiro que garanta a total cobertura e evite o peso no orçamento das famílias de fracos recursos. Enumera um conjunto de Recomendações que completam as anteriores, considerando dez as áreas submetidas à consideração dos governos, no sentido de uma re-orientação das suas políticas:

1 — Ter em atenção o contexto social do desenvolvimento da educação de infância, não esquecendo as questões económicas mas, também, de equidade social, de inclusão social, de bem-estar das famílias e de igualdade de oportunidades para as mulheres.

2 — Colocar o bem-estar, o desenvolvimento e a aprendizagem no cume do trabalho com os primeiros anos, ao mesmo tempo que se respeita a agência da criança e as estratégias naturais de aprendizagem, tomando uma atitude de escuta e escolhendo a documentação pedagógica como formas centrais de trabalhar e avaliar crianças pequenas, e sensibilizando desde cedo as crianças para a prática de valores democráticos, no sentido de aprenderem a viver juntos (adultos e crianças) de uma forma “respeitadora” e “dialógica” (p. 208).

3 — Criar as estruturas de governação necessárias à prestação de contas por parte do sistema e à garantia de qualidade, garantindo descentralização, apoio a sub-sistemas de suporte, à investigação e à avaliação.

4 — Desenvolver com as entidades responsáveis amplas linhas de orientação e parâmetros curriculares para todos os serviços para a infância, garantindo competências pedagógicas amplas ao nível da sala de actividades e sublinhando o papel crítico do educador ou do professor nesta matéria, em concertação com as famílias das crianças.

5 — Basear os financiamentos públicos numa avaliação da prossecução de objectivos de qualidade, na consciência de que se o Estado desinvestir e se abster de regulamentar, dará origem a uma “regra de mercado” para os serviços para a infância provocando a fragmentação de serviços, diminuição de qualidade e desigualdades no acesso e nos resultados.

6 — Reduzir a pobreza infantil e a exclusão através de políticas fiscais, sociais e de trabalho a montante, aumentando recursos em programas de acesso universal para crianças com “direitos de aprendizagem diversificados”<sup>(27)</sup> (decorrentes de necessidades educativas especiais ou de condições sócio-económicas desfavorecidas), na consciência de que os programas não podem (por si só) resolver problemas de pobreza estrutural e de discriminação institucional. Tal facto implica políticas sociais, de habitação ou de trabalho, bem como esquemas de promoção do emprego e de formação profissional. Sublinha-se ainda que, o novo pensamento sobre a diversidade se recusa a diagnosticar as crianças em função daquilo que não têm, ou na base de etnia, religião, segunda língua, etc. Todos os indivíduos têm múltiplas identidades e qualidades que não se confinam a rótulos, por muito amplos que sejam.

7 — Encorajar o envolvimento das famílias e da comunidade nos serviços para a infância, através da partilha de informação, escuta dos pais por parte dos profissionais, incentivando-os a participar com os seus saberes e criando parcerias com outros pais.

8 — Melhorar as condições de trabalho e de desenvolvimento profissional dos educadores e outro pessoal de apoio, garantindo especial atenção à forma como os educadores são recrutados, a sua formação inicial e contínua, aproximando-os das condições laborais praticadas nos outros ciclos ou níveis educativos.

9 — Garantir autonomia, financiamento e apoio aos serviços para a infância, respeitando a sua autonomia pedagógica no contexto de projectos educativos de estabelecimento que, de forma flexível, atinjam resultados definidos a nível nacional e garantam uma transição suave para o nível educativo subsequente.

10 — Aspirar a sistemas de educação e cuidados para a infância que apoiem amplas aprendizagens, a participação e a democracia, apoiados no espírito da Convenção sobre os Direitos da Criança. Esses sistemas devem orientar as crianças para o pleno desenvolvimento da sua personalidade e das suas possibilidades, para a paz, tolerância e solidariedade com outros, para o conhecimento e respeito pelo meio natural, e para a preparação para uma vida responsável em sociedade.

O relatório de 2009, *Doing Better for Children* (OCDE), considera que o bem-estar das crianças é o ponto mais alto da agenda da OCDE, alertando para a tendência de aumento da pobreza infantil e para os seus riscos e chamando especial atenção para o bem-estar das crianças migrantes (um problema que se tem vindo a colocar recentemente no nosso país). Enfatiza ainda a necessidade de se responsabilizarem os governos regionais e locais, e insiste nas políticas de emprego e de licença parental dos pais. O relatório não é conclusivo quanto à eficácia de “estratégias nacionais” postas no terreno (Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido). Apesar de poderem ter efeitos mobilizadores não há garantia da sua eficácia, considerando no entanto que, para países mais centralizados (como o nosso), essa pode ser uma solução.

O Relatório da UNICEF, *A Transição dos Cuidados na 1ª Infância* (2008), constata que [...] “os dados disponíveis reflectem o pressuposto de que as crianças com menos de 4 ou 5 anos precisam de mais cuidados do que de educação — uma distinção que não ajuda e que, quando institucionalizada, tende a desvalorizar os serviços para a primeira infância” (p. 30). E o relatório acrescenta: “As qualificações e a formação do pessoal, os métodos de ensino e o curriculum, a supervisão e a avaliação — são todos eles tão importantes na educação e nos cuidados para a primeira infância como nos sistemas de educação destinados a crianças mais velhas” (ibid.). Finalmente, o relatório recomenda que “a melhoria dos serviços de educação e cuidados para a primeira infância oferece uma oportunidade para acelerar de novo os progressos do passado a favor de um mundo em que as oportunidades de vida não estejam limitadas pelas circunstâncias do nascimento” (ibid. p. 31) e alerta: “existe o perigo evidente de que os benefícios potenciais da educação para as crianças mais pequenas estejam reservados para os filhos das famílias com mais rendimentos e mais instruídas, e que os danos potenciais recaiam sobretudo nas crianças de famílias desfavorecidas. [...] Na ausência de medidas específicas e em grande escala que dêem especial atenção aos serviços de qualidade na primeira infância, para crianças em risco, a “dupla desvantagem” converter-se-á, por certo, numa nova e importante causa de desigualdade” (ibid.).

#### VI — Os problemas da educação dos 0 aos 3 anos na perspectiva dos parceiros educativos

Encontramos em grande parte dos documentos oficiais destinados a enfatizar a necessidade do apoio à faixa etária dos 0 aos 3 anos o facto de, em termos globais, serem finalidades dos cuidados destinados às crianças dos 0 aos 3 anos, 1) apoiar as famílias na tarefa de educação dos filhos e 2) proporcionar a cada criança oportunidades de desenvolvimento global, promovendo a sua integração na vida em sociedade. Esta formulação é paradigmática do modelo “supletivo” da família que, culturalmente, tem prevalecido na sociedade portuguesa. Sem contestar essa função supletiva, acreditamos que a educação dos 0 aos 3 anos em contextos exteriores à família tem um valor intrínseco, isto é, tem valor em si. Estudos recentes têm demonstrado a importância das interacções sociais e da vida em grupo nos primeiros anos de vida.

Os parceiros consultados para a elaboração da presente Recomendação apresentaram as suas questões e preocupações quanto ao atendimento às crianças dos 0 aos 3 anos de forma variada e plurifacetada.

Tentaremos sintetizá-las num conjunto de dimensões:

##### A — A dimensão das estruturas sociais

Os sindicatos e as organizações de mulheres chamaram a atenção para o horário e a natureza do trabalho das famílias portuguesas, alertando para os ritmos mais intensos, que esbatem as fronteiras entre trabalho e lazer. Insistiram na necessidade de repensar uma “política do tempo e do espaço”, de uma re-organização do território no sentido de uma melhor qualidade de vida urbana: tempo perdido em transportes públicos, ausência de instituições de acolhimento para as crianças perto dos locais de residência das famílias, etc. Denunciaram, nomeadamente nos grandes centros urbanos, a fragmentação das famílias e a progressiva perda da solidariedade intergeracional. Constatam ainda, para além do aumento da pobreza infantil, o elevado número de crianças educadas em famílias monoparentais, das quais 96,7% são de mulheres vivendo sozinhas a situação da parentalidade.

##### B — A actual rede de serviços para a 1ª infância

Os parceiros teceram elevadas críticas à falta de universalidade no acesso, numa rede manifestamente insuficiente, no contexto de um

país onde grande parte das mulheres trabalha. Enumeraram a ausência de qualidade de serviços e a necessidade de se encontrarem horários de atendimento que respondam à diversidade de horários laborais das famílias; aludiram às comparticipações financeiras proibitivas para as famílias nas estruturas do ensino particular e, mesmo, em algumas IPSS. Referiram a necessidade de se encontrarem estruturas de supervisão e de acompanhamento dos serviços, não bastando um “financiamento à cabeça” quando não acompanhado da respectiva monitorização. Todos os parceiros falaram da necessidade de melhorar a intencionalidade pedagógica, mediante a elaboração de “linhas pedagógicas orientadoras para o trabalho em creche”. Referiram igualmente a necessidade de um envolvimento mais sistemático das famílias. Foi reforçada a importância de serviços de amas supervisionadas como alternativa à creche.

Vários intervenientes afirmaram a necessidade de dar condições aos profissionais de creche para estabelecerem práticas educativas de qualidade, tecendo de uma forma exemplar o “educar” e o “cuidar” das crianças pequenas, respondendo adequadamente à qualidade educativa das rotinas básicas, organizando um ambiente educativo estimulante, com tempo de interacção individual ou entre pares e interacção em pequenos grupos, e de brincadeira com materiais estimulantes. Salientou-se, também, a necessidade de se estabelecerem pontes com a vida familiar (usando fotografias, instrumentos funcionais feitos pelas famílias), incorporando rituais semelhantes aos das famílias.

#### C — Os profissionais

A questão dos profissionais foi considerada uma questão crucial pelos parceiros. Considerou-se que a actual formação inicial de educadores de infância não prepara de modo adequado para a intervenção em creche, facto que se considerou uma lacuna muito grave, passível de superar com mais tempo dedicado à especialização em creche. Referiu-se, além disso, a necessidade de se generalizarem pós-graduações e mestrados no atendimento aos 0-3 anos, com a correspondente produção de investigação.

A não-contabilização do exercício profissional em creche como serviço docente, com graves repercussões na carreira profissional, foi denunciada como “lesiva dos direitos básicos dos profissionais”. Como efeito colateral deste não-reconhecimento, constatou-se o “êxodo” dos educadores para os jardins-de-infância, com a consequente rotação dos profissionais, contribuindo para a instabilidade nas interacções adulto-criança, num tempo crucial para o estabelecimento de relações estáveis e seguras.

Em relação às amas, foi referida a necessidade da sua profissionalização, garantindo direitos profissionais básicos. Foi apontado o facto de, mesmo as amas que colaboram com IPSS não serem consideradas profissionais e de estarem remetidas à condição de trabalhadoras independentes, a “recibo verde”, sem quaisquer garantias de carreira e de acesso a uma formação contínua e actualizada. Para além de um atentado a direitos humanos básicos, este problema foi considerado ilustrativo da desvalorização do trabalho feminino.

#### D — As “situações de risco”

Os parceiros consideraram indispensável uma plena implementação dos serviços de intervenção precoce para crianças em risco, integrando creches e amas na rede nacional de intervenção precoce. Torna-se necessária a indispensável detecção de situações “de risco”, garantindo a prevenção primária mas, também, não deixando de investir na qualidade de inclusão, e evitando “rotular” as crianças e interferir na privacidade das famílias.

#### E — Necessidade de simplificação de “procedimentos”

Os parceiros, reconhecendo a importância de se acreditar a qualidade das instituições, teceram algumas críticas ao “Manual de processos-chave em Creche”, considerando-o complicado e muito burocrático, necessitando de uma simplificação nos procedimentos. Estas características terão sido agravadas pelo facto não ter existido, por parte dos serviços centrais e regionais, um efectivo apoio ao preenchimento on-line do referido manual.

#### VII — Recomendações

A tendência para serviços de educação e cuidados na primeira infância comporta um enorme potencial positivo, nomeadamente: a possibilidade de proporcionar às crianças o melhor começo de vida possível, de limitar a criação precoce de desigualdades, de acelerar os progressos no sentido da igualdade para as mulheres, de estimular o sucesso escolar e de investir na cidadania. (UNICEF, 2008: 31)

##### 1.ª Recomendação

##### Conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não apenas como uma necessidade social

A qualidade da educação dos 0 aos 3 anos como factor de igualdade de oportunidades, de inclusão e coesão social aparece como uma necessidade

emergente do processo de audição pública e de reflexão e como uma condição sine qua non de implementação dos direitos das crianças.

De salientar que se tornou evidente o valor intrínseco da resposta creche como estrutura de educação das crianças dos 0 aos 3 anos, independentemente do facto das famílias trabalharem ou não. Existe evidência que demonstra que a experiência de vida em grupo pode ser fundamental para as crianças de 1,5 a 3 anos.

Considera-se, ainda, que toda esta problemática deve ser encarada num continuum educativo que se desenvolve dos 0 aos 12 anos, conforme o Parecer n.º 8/2008 do CNE.

## 2.ª Recomendação

### Assumir que a responsabilização primeira pertence às famílias

Quer a Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 4.º, alínea 2), quer a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (artigo 2.º) referem que a educação antes da escolaridade obrigatória é complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita colaboração. Assim, a voz das famílias deve ser ouvida quando se enunciam políticas para estas idades. A educação dos 0 aos 3 não pode, pois, ser obrigatória, mas deve ser universal, de modo a que as famílias disponham de serviços de alta qualidade a quem entregar os seus filhos, serviços esses que devem estar geograficamente próximos da respectiva residência ou local de trabalho.

Pais e mães, enquanto parceiros competentes na educação dos seus filhos devem, desde o primeiro instante, fazer parte efectiva da dinâmica institucional e estabelecer relações de cumplicidade com os profissionais. Estes, por seu turno, devem cuidar da qualidade das interacções que desenvolvem com as famílias, procurando interessá-las no projecto pedagógico da instituição e exercendo com elas uma estreita relação (“networking”) que permita uma maior colaboração, intencionalizando, nomeadamente, a participação dos pais (homens). As famílias devem participar nas diferentes instâncias de decisão, tendo uma voz activa na elaboração de horários e outras orientações.

Os profissionais devem prestar especial cuidado às famílias de condições sócio-económicas desfavorecidas, encontrando estratégias para as envolverem na vida da instituição, de modo a que não se sintam estranhas. As suas práticas educativas devem ser valorizadas (desde que adequadas), de modo a que se sintam competentes e reforçadas na educação dos seus filhos e estabeleçam relações de cumplicidade com os profissionais.

## 3.ª Recomendação

### Reconfigurar o papel do Estado

1 — Integração da faixa etária dos 0 aos 3 anos na Lei de Bases do Sistema Educativo. Reconhece-se que é prioritária uma alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo (com carácter pontual, isto é, “cirúrgico”), estabelecendo que a educação começa aos 0 anos e que o Ministério da Educação deve assumir progressivamente uma responsabilização pela tutela da educação da faixa etária dos 0-3. Este processo deve ser faseado, dada a complexidade das presentes estruturas que acolhem as crianças dos 0 aos 3 anos. No entanto, o Governo deverá agir em conformidade com este objectivo a longo prazo e garantir que as estruturas do Ministério da Educação e do Ministério da Solidariedade e Segurança Social trabalhem de modo articulado no âmbito das respectivas fronteiras, encontrando estratégias comuns de acção e concertação.

2 — Articulação das tuteladas. Enquanto não houver uma decisão sobre se a tutela dos serviços para os 0-3 anos deve passar para o Ministério da Educação, consideramos que os dois ministérios devem trabalhar em estreita coordenação no acompanhamento da expansão da rede de creches e amas co-configurando a melhor estratégia, numa tutela conjunta. As autarquias têm, aqui, um papel definitivo, dado serem as estruturas que, a nível local, podem planificar concertadamente a rede de educação e cuidados às crianças destas idades. Assim, considera-se uma estratégia essencial a concertação entre o governo central e o governo local. Admite-se, por exemplo, a possibilidade de criar um gabinete conjunto, à semelhança do que se fez com a expansão do pré-escolar (Despacho n.º 186 ME/MSSS/MEPAT/96, de 9 de Setembro) que coordene esforços, garanta articulação e monitorize o trabalho conjunto das estruturas locais (direcções regionais de Educação, estruturas regionais da Segurança Social, autarquias, etc), calendarizando uma efectiva e urgente articulação de tuteladas. Considera-se que a tutela inspectiva das creches deve passar desde já para o Ministério da Educação que assumirá a monitorização, no terreno, da qualidade das diferentes instituições, uma vez que já tem a tutela da inspecção da educação pré-escolar quer na rede pública, quer nas redes privada e solidária.

3 — Revisão da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (passando a chamar-se Lei-Quadro para a Educação dos 0 aos 6 anos) de modo a abranger a educação dos 0 aos 3 anos, garantindo princípios de equidade social, acessibilidade, oferta universal (progressiva) e, sem dúvida, a necessidade da intervenção precoce. Esta lei consagraria uma tutela co-

mun ME/MTSS sobre os serviços destinados aos 0-3 anos e redefiniria políticas integradas, inclusivas e estruturantes, de modo a ultrapassar as práticas assistencialistas, não deixando de sublinhar a importância de um trabalho articulado e convergente entre MTSS e ME, enquanto a tutela não passar definitivamente para o ME que garantiria, no entanto, desde já, a tutela pedagógica.

4 — Monitorização por parte do Estado das estruturas financiadas e co-financiadas por dinheiros públicos. Este papel deve tornar-se claro e deve ser sentido pelas instituições beneficiárias. Insiste-se numa análise custo-benefício que ultrapasse a racionalidade numérica e estatística, mas rentabilize e não desperdice recursos humanos, sociais e materiais, no sentido de uma maior efectividade das políticas sociais e de educação, sobretudo para os grupos sociais mais desfavorecidos.

5 — Transposição da questão da parentalidade para a contratação colectiva de trabalho, garantindo os direitos das famílias trabalhadoras e o direito de os pais (homens) acompanharem de modo mais sistemático a educação dos seus filhos, num quadro de educação/formação ao longo da vida, articulando educação, saúde e segurança social, trabalho e formação, qualidade de vida, cultura e lazer.

## 4.ª Recomendação

### Atribuir um novo papel às Autarquias e à Sociedade Civil

Preconizam-se políticas integradas e de proximidade em relação à rede de equipamentos para as crianças dos 0 aos 3 anos. As autarquias devem ser cada vez mais responsabilizadas, não apenas pela garantia e acompanhamento dos serviços, mas pela iniciativa da sua concepção e implementação, a exemplo do que tem vindo a fazer a vizinha Espanha. Por isso, elas são responsabilizadas na recomendação anterior quando se refere o papel do Estado. As Autarquias devem ser capacitadas financeiramente para poderem exercer um planeamento da rede de educação e cuidados às crianças dos 0 aos 3 anos que seja eficaz. Considera-se fundamental uma visão transmunicipal na construção de uma rede de equipamentos que cubra efectivamente as reais necessidades de cada território. Compete também às autarquias a implementação de políticas integradas para a 1ª infância, articulando localmente, numa dinâmica de agência relacional, a área social com a educativa, mas também a saúde, habitação, equipamentos sociais, transportes, etc. Por que não criar, a nível das autarquias, estruturas locais de acompanhamento e de monitorização que integrem os parceiros sociais e garantam a prevalência dos diferentes pontos de vista sobre a área da infância, incorporando vozes das famílias, dos profissionais, da cultura, do lazer, etc.? No Reino Unido criaram-se Local Partnerships for Early Education responsáveis pelo acompanhamento dos Early Excellence Centres, destinados sobretudo a famílias mais desfavorecidas.

Não podemos esquecer a responsabilidade social das empresas na iniciativa de concepção e organização de sistemas de suporte às famílias trabalhadoras, oferecendo estruturas simples de atendimento às crianças dos 0 aos 3 anos, perto dos locais de trabalho dos pais, ou mesmo nos respectivos locais de trabalho, com o correspondente incentivo fiscal a esse tipo de iniciativas.

## 5.ª Recomendação

### Diversificar tipos de serviços

Sem dúvida que a proposta creche deve permanecer a instituição de referência para o atendimento às crianças dos 0 aos 3 anos. Mas estas creches podem e devem aparecer acopladas a jardins-de-infância, de modo a permitir a interacção das crianças dos diferentes níveis etários, ou até a estruturas de atendimento aos idosos que poderão participar e exercer tarefas de voluntariado no apoio aos mais pequenos. A partir da creche deve irradiar um serviço de creches familiares e de amas, monitorizado pelos serviços da própria creche, que garanta a formação e supervisão das amas. Estas poderão fazer trabalho de campo (estágio) na creche e visitá-la regularmente com o respectivo grupo de crianças. A supervisão das amas deve ser assegurada, a exemplo do que se passa na Misericórdia de Lisboa, por educadoras supervisoras que, conjuntamente com as amas, assegurarão o acompanhamento do trabalho pedagógico mas, também, a detecção precoce de necessidades das crianças. Consideramos que todas as amas devem estar acopladas a uma “creche-mãe” de referência que acompanha e monitoriza o seu trabalho. A legislação que orienta os serviços de amas deve ser actualizada, de modo a responder aos princípios orientadores enunciados anteriormente, mas consagrando uma margem de flexibilidade de modo a que as respostas se possam adaptar aos diferentes contextos.

Entende-se que devem ser introduzidas outras modalidades de apoio à 1ª infância que sirvam populações com características diversificadas (famílias ciganas, populações migrantes, famílias que exerçam trabalho sazonal), tais como: a “educação itinerante” (à semelhança do que se faz para as crianças dos 3 aos 6 anos); “espaços para brincar” (*playgroups*)<sup>(28)</sup> em que as mães (e os pais) possam ser acolhidas(os) juntamente com

os seus filhos; centros culturais e comunitários com funções amplas e diversificadas; secções infantis nas bibliotecas públicas; parques infantis seguros e coordenados por animadores sócio-culturais; secções educativas nos museus; serviços de apoio nos centros de saúde ou, mesmo, serviços de apoio domiciliário. Isto é, toda uma panóplia de serviços que acolham as crianças e suas famílias em iniciativas relevantes e significativas sob o ponto de vista cultural, tanto para crianças como para os adultos.

#### 6.ª Recomendação

##### Investir na qualidade dos serviços e elaborar linhas pedagógicas

O que está em causa quando se fala de qualidade em creche? Trata-se “de um contexto sensível, estimulante e promotor de autonomia; de um contexto onde os níveis de bem-estar e de implicação/envolvimento das crianças são elevados; onde é dada atenção à experiência da criança<sup>(29)</sup>.”

É em contextos com elevados índices de qualidade que recomendamos um investimento por parte das entidades responsáveis. Considera-se que é urgente que o Ministério da Educação (em concertação com o MTSS) se responsabilize pela elaboração de um documento sobre Linhas Pedagógicas Orientadoras para o Trabalho dos 0 aos 3 anos, independentemente dos contextos onde possam estar as crianças. Estas linhas pedagógicas devem:

“assegurar uma transição suave entre a casa e a creche, incorporar experiências familiares, uma atitude sensível e calorosa por parte dos adultos;

garantir o direito a “brincar” e as várias oportunidades de exploração, experimentação, experiências de aprendizagem diversificadas que desafiam e amplificam o mundo da criança;

proporcionar estabilidade e segurança emocional, relação social e autonomia são prioridades [...] da creche<sup>(30)</sup>.”

A qualidade dos contextos para os 0-3 anos está relacionada com a qualidade das relações que se estabelecem entre o bebé e o educador, entre este e a família, e entre os profissionais que trabalham com a criança e sua família. De salientar, pois, que se devem manter os ratios adulto-criança tal como têm vindo a ser praticados, garantindo intimidade e segurança e relações responsivas e potenciadoras do desenvolvimento, propondo-se que passe a existir uma educadora no berçário.

Sublinha-se, ainda, que o trabalho com crianças muito pequenas é um trabalho stressante e esgotante<sup>(31)</sup>. Assim, deve-se velar pela qualidade das condições de trabalho dos profissionais e seus auxiliares, garantindo tempo de repouso, de preparação das actividades e de avaliação do desenvolvimento das crianças.

Cada estrutura de creche deve ter um projecto educativo, apresentando a creche como núcleo agregador de recursos locais, promovendo práticas de qualidade que, numa perspectiva sócio-construtivista, actuem na “zona de desenvolvimento próximo” (Vygotsky) da criança, proporcionando experiências de aprendizagem relevantes, estimulando mas não “excitando”, tomando a criança como uma pesquisadora e exploradora natural. É importante não esquecer que, face à possibilidade de horários extensos e prolongados, se deve cuidar da qualidade pedagógica desses mesmos tempos.

Considera-se fundamental a criação de um ambiente educativo repousante e estimulante, esteticamente relevante, que recorra a materiais naturais que dêem segurança e gratifiquem afectivamente as crianças. Cada vez mais os “espaços exteriores” adquirem maior relevância, pelo que devem ser cuidados e estimulantes, proporcionando à criança experiências diárias e sistemáticas de contacto com a natureza, com a terra, a água, o sol e a chuva, as plantas, os animais, as pedras, os troncos...

De sublinhar que as questões de inter-multi-culturalidade e as questões de género se colocam desde os primeiros anos, pelo que os materiais não devem promover práticas sexistas ou desrespeitadoras das culturas de origem. Os profissionais devem receber, na sua formação, uma sensibilização a estas questões, para darem intencionalidade às respectivas práticas com as crianças.

As instituições devem implementar processos de auto-avaliação sistemática que garantam o supervisionamento das práticas e facilitem o trabalho das inspeções. Compete às instituições de tutela e às autarquias, instituições do ensino superior, etc., fomentar e dar visibilidade a boas práticas que possam ter um efeito multiplicador.

Considera-se fundamental que seja revisto e simplificado o actual Manual de Processos-Chave em Creche da responsabilidade do MTSS. Dado o quadro da presente Recomendação, esta revisão deve ser feita num processo conjunto entre o MTSS e o ME.

#### 7.ª Recomendação

##### Elevar o nível de qualificação dos profissionais e das condições de trabalho

Uma qualificação ética, cultural e técnica (Juiz Conselheiro A. Leandro)

O estudo da OCDE (2006) conclui que “existe [muitas vezes] uma grande disparidade de salários entre o pessoal que presta cuidados infan-

tis e os professores e, na maioria dos países, o pessoal encarregado dos cuidados tem pouca formação e auferir salários próximos dos níveis do ordenado mínimo. Não surpreende que a rotatividade dos funcionários seja elevada”. Este facto verifica-se em Portugal e há que tomar medidas claras de profissionalização do pessoal educativo que trabalha com esta faixa etária, fixando os educadores aos seus postos de trabalho em creche. Uma das medidas fundamentais passa pelo reconhecimento do seu trabalho como docência, já que eles têm de responder pela qualidade educativa das rotinas básicas. Portanto, o tempo de serviço destes profissionais deve ser contado como “serviço docente”, com os respectivos direitos, deveres e regalias.

De insistir na orientação para a colocação de educadoras nos berçários: estudos recentes demonstram a importância de um olhar conhecedor e atento ao processo de vinculação de cada bebé com o seu “cuidador”.

Torna-se fundamental a profissionalização das amas: criação de uma profissão, com um plano de formação concertado (e respectiva valência profissional). De momento, a situação das amas é de uma enorme injustiça social porque, mesmo quando estão ligadas a estruturas de serviços sociais ou de solidariedade, funcionam como “trabalhadoras independentes”. As amas têm o direito a uma formação específica e profissionalizante e a uma carreira. Admite-se que as juntas de freguesia possam ter um papel na estabilização laboral das amas.

#### 8.ª Recomendação

##### Apostar na formação inicial e contínua dos profissionais

Exactamente porque se trata de educar os mais vulneráveis, a qualidade da formação deve ser melhorada. Neste sentido considera-se crucial uma revisão do Decreto-Lei n.º 43/2007 de 22 de Fevereiro (regime jurídico da habilitação profissional para a docência), de modo a garantir a possibilidade de formação com 120 créditos que prepare educadores de infância para desenvolverem trabalho pedagógico quer em creche quer em jardim-de-infância. Assumir-se-ia também a possibilidade de opção pela valência pré-escolar-1º ciclo, deixando de haver mestrados de 60 créditos.

Sublinha-se ainda a importância da formação contínua e especializada ou mesmo pós-graduada dos profissionais que exercem nas creches. Devem, portanto, desenvolver mestrados de especialização neste domínio que contribuam, simultaneamente, para a investigação neste campo. Considera-se igualmente que a formação dos profissionais deve integrar as questões de inter-multi-culturalidade, de género e dos direitos das crianças.

AAPEI (Associação dos Profissionais de Educação de Infância) tem vindo a desenvolver trabalho relevante nas questões da ética profissional. Talvez seja importante estender este trabalho a todos os “cuidadores” de crianças.

#### 9.ª Recomendação

##### Intervir para prevenir

A intervenção atempada em possíveis situações de “risco” no efectivo e normal desenvolvimento das crianças é decisiva. A formação dos profissionais para a prevenção primária é fundamental, pelo que deve estar eivada de princípios éticos de modo a evitar rotular as crianças ou intervir abusivamente na situação de privacidade das famílias. Cada instituição deve ter um plano de intervenção para crianças “em risco”<sup>(32)</sup>. No entanto, na tomada de decisão, deve sempre prevalecer o princípio do superior interesse da criança. A articulação com as equipas locais de intervenção precoce deve fazer-se, não apenas ao nível das creches mas, também, da rede circundante de amas. Deve-se investir na qualidade da inclusão mas, também, num estado de permanente atenção na detecção de necessidades das crianças que careçam de intervenção especializada. Importa reconhecer novos problemas colocados às crianças filhas de famílias imigrantes que estão em situações de grande vulnerabilidade e usar uma abordagem inter e pluridisciplinar de modo a evitar fragmentar a criança e sua família entre serviços e tutelas.

#### 10.ª Recomendação

##### Fomentar o desenvolvimento da investigação

O Estado deve fomentar a investigação e basear a sua tomada de decisão nos resultados evidenciados. Considera-se que esta deveria ser uma linha de preocupação da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). É fundamental avaliar o impacto que a institucionalização das crianças tem no seu desenvolvimento e, nomeadamente, o papel preventivo da instituição para evitar situações de risco. Importa, também, avaliar o impacto das medidas que vierem a ser tomadas. Considera-se necessário criar um espaço de observação que permita “cartografar a situação das crianças portuguesas”: por que não um Observatório sobre a Infância em Portugal?

## 11.ª Recomendação

## Alargar o “Direito à Palavra” aos mais pequenos

Reconhecendo a sua enorme competência para explorar, para descobrir, para comunicar, para criar, para construir significado, é fundamental escutar as crianças destas idades, nas suas modalidades diversificadas de expressão. Consequentes com a Convenção sobre os Direitos das Crianças, reconhecemos-lhe o direito à palavra, à escuta e à participação efectiva. Deverão encontrar-se formas novas e mais criativas para garantir o direito à palavra dos mais pequenos, interpretando as suas tentativas de expressão e respeitando a sua vontade, necessidade de autonomia e de exploração independente.

Não podem ser esquecidas as crianças com direitos de aprendizagem diversificados (OCDE 2006: 17) e aquelas que, devido à vulnerabilidade das famílias, precisam de experiências educativas de superior qualidade, para que se concretizem os princípios de equidade consagrados na Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar.

Entende-se que um novo direito deve ser inscrito nas preocupações relativas a faixa etária em análise: o direito a um serviço de creche de superior qualidade, sobretudo para as crianças de meios socioeconómicos mais desfavorecidos ou com direitos de aprendizagem diversificados.

(1) DEB (2000). *A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal. Relatório dos Estudos da OCDE* (coord. Teresa Vasconcelos). Lisboa: Ministério da Educação/Departamento da Educação Básica.

(2) Conselho Nacional de Educação (2009). *A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos* (Coord. Isabel Alarcão). Estudos e Relatórios. Lisboa: CNE.

(3) Ama é a pessoa que, por conta própria e mediante remuneração, cuida de uma ou mais crianças, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais.

(4) Jardim-de-Infância é um serviço educativo para crianças dos 3 aos 5 anos que pode estar inserido em agrupamentos de escolas, instituições de solidariedade social ou instituições do ensino particular e cooperativo.

(5) Estes interfaces, a nosso ver, também se devem aplicar aos 1.º e 2.º ciclos da educação básica, dado considerarmos que a escola básica, nestas idades, tem um papel mais amplo que o estritamente “curricular”.

(6) Mendonza, J., Katz, L. Robertson, A. E Rothemberg, D. (2003). *Connecting with Parents in the Early Years*. University of Illinois at Urbana-Champaign: Early Childhood and Parenting Collaborative.

Whaley, M. and the Penn Green Centre Team (2003). *Involving Parents in their Children’s Learning* London: Paul Chapman

(7) Bronfenbrenner, Y. (1979). *The Ecology of Human Development. Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

(8) OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Development and Care*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

(9) Creche Familiar designa o conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, que residam na mesma zona geográfica e estejam enquadradas, técnica e financeiramente, pelos centros regionais de segurança social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou instituições de solidariedade social, com actividades no âmbito da 1.ª e 2.ª infância.

(10) Aguiar, C., Bairrão, J. e Barros, S. (2002). Contributos para o Estudo da Qualidade em Contexto de Creche na Área Metropolitana do Porto. *Infância e Educação: Investigação e Práticas*, 5: 7-28.

(11) Comunicação de Júlia Formosinho no Seminário do CNE de 18 de Novembro de 2010.

(12) Comunicação de Gabriela Portugal no Seminário do CNE de 18 de Novembro de 2010.

(13) Shonkoff, J.P. e Phillips D.A. (eds) (2000). *From Neurons to Neighborhoods: the Science of Early Childhood Development*. National Research Council, Institute of Medicine, Washington DC: National Academy Press.

(14) National Scientific Council on the Developing Child (2007). *The Science of Early Childhood Development: Closing the gap between what we know and what we do*. NCDCC; Center on the Developing Child, Harvard University, Cambridge, MA.

(15) European Science Foundation (2009). *Changing Childhood in a Changing Europe*. Interdisciplinary Workshop Report. Chipre, 26-27 de Fevereiro de 2009.

(16) UNICEF (2008). *A Transição dos Cuidados na Primeira Infância. Innocenti Report Card, n.º 8*. Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF. Florença

(17) Seminário no CNE, 18 de Novembro de 2010. Actas acessíveis em: [http://www.cnedu.pt/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=1131&lang=pt](http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1131&lang=pt)

(18) NICHD (2005). *Study of Early Child Care and Youth Development, Phase IV (2005-2008)*. US: National Institute of Child Health and Human Development.

(19) OECD (2009). *Doing Better for Children*. Paris: OCDE

(20) Vasconcelos, T. (2009). *A Educação de Infância no Cruzamento de Fronteiras*. Lisboa: Texto Editores.

(21) Konkola, R. (2001). Developmental process of interethnic and boundary-zones activity, cited in: T. Tuomi-Gröhn e Y. Engeström (Eds.) (2003). *Between School and Work: New perspective son transfer and boundary zones*. Oxford: Pergamon.

(22) Santos, B. S. (2000). *A Crítica da Razão Indolente: Contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento.

(23) Edwards, A. (2005). Relational Agency: Learning to be a resourceful partitioner. *International Journal of Educational Research*, 43: 168-182.

(24) Daniels, H. et al (2007). Learning in and for multiagency working. *Oxford Review of Education*, 33, n.º 4: 521-538

(25) Engeström, Y., Engeström, R. & Vähäähä, T. (1999). When the Center does not hold: The importance of Knotworking. In: S. Chaiklin, M. Hedegaard & U. J. Jensens (Eds). *Activity Theory and Social Practice: Cultural-istorical Approaches* (345-374). Aarhus University Press.

(26) OECD (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care — Education and Skills*

(27) “diverse learning rights” é uma terminologia nova introduzida neste relatório.

(28) Playgroup — Serviço que recebe as crianças entre os 2 anos de idade e a idade de entrada na escola do 1º ciclo. Oferece supervisão, mas nem sempre oferece pessoal especializado. As crianças frequentam-nos menos de 4 horas por dia. Em alguns países os “playgroups” foram tradicionalmente organizados por grupos de mães.

(29) Gabriela Portugal in Seminário no CNE sobre a Educação dos 0 aos 3 anos, 18 de Novembro de 2010.

(30) Ibidem.

(31) Leavitt, R. L. (1994). *Power and Emotion in Infant-Toddler Day Care*. Albany, NY: State University of New York Press.

(32) Assumimos que a definição de “risco” é um construto social e, como tal, pode ser sujeito a uma diversidade de interpretações. Insistimos nas mais recentes análises sociológicas das questões de “risco”.

29 de Março de 2011. — A Presidente, Ana Maria Dias Betten-court.

204586329

## Direcção Regional de Educação do Norte

## Escola Secundária de Soares dos Reis

## Aviso n.º 9452/2011

Em cumprimento do disposto no artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31/03, torna-se público que se encontra afixada, para consulta dos interessados, no placard da sala dos professores desta Escola a lista de antiguidade do pessoal docente, deste estabelecimento de ensino reportada a 31 de Agosto de 2010.

Os interessados dispõem de 30 dias a contar da publicação deste aviso no *Diário da República* para reclamação ao dirigente máximo do serviço.

14 de Dezembro de 2010. — O Director Executivo, Alberto Martins Teixeira.

204589115

## Direcção Regional de Educação do Centro

## Escola Secundária Marques de Castilho

## Aviso n.º 9453/2011

De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, publica-se a lista nominativa do pessoal que cessou funções, por motivo de aposentação, no período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2010.

Nome	Categoria	Data de cessação
Fernando Artur Vidal Guerra . . .	Assistente Técnico . . .	31/07/2010
Joaquim Henriques Pereira . . .	Assistente Operacional	30/11/2010
Maria Vitória Pais Martins Ramos	Assistente Operacional	31/01/2010
José Carlos Oliveira Carvalho	Professor — Grupo 430	30/11/2010
Luís Manuel Carmona da Mota	Professor — Grupo 530	30/04/2010
Maria Lídia Simões Henriques da Eira.	Professor — Grupo 430	30/04/2010
Mário Alexandre Figueiredo Ribeiro	Professor — Grupo 530	28/02/2010

12 de Abril de 2011. — O Director, Francisco Manuel Guedes Vitorino.

204589107