Maria Emília Pinto Vilarinho Rodrigues de Barros Zão

F.P.C.E.
BIBLIOTECA
U.P.

A Educação da Criança e o papel do Estado na definição e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar pública em Portugal

Te - 310
UNIVERSIDADE DO PORTO
Faculdade de Psicologia
e de Ciências da Educação
N.º de Entrada 9348
Data 98/03/98

Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, área de Educação da Criança, elaborada sob a orientação do Professor Doutor Agostinho Ribeiro

UNIVERSIDADE DO PORTO
Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação
Agosto 1997

À memória de António Luís.

Aos meus filhos, Diogo, Joel e Inês.

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar um agradecimento amigo a todos os que, de várias formas, contribuiram para a realização do presente estudo, em particular:

Ao Professor Doutor Agostinho Ribeiro pela qualidade do apoio científico, pelo interesse, pela disponibilidade e pela amizade, que em todos os momentos demostrou, tornando assim possível a concretização desta dissertação;

Ao Sindicato dos Professores do Norte, em especial à Isabel Cunha e à Natália Dias e ao Sindicato de Professores da Zona Norte, pela colaboração prestada na pesquisa e recolha de documentação;

A todos os meus colegas do grupo disciplinar de Sociologia da Educação e Administração Educacional do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho, em especial ao Licínio Lima, ao Almerindo Afonso, ao Carlos Alberto Gomes, à Fátima Antunes, à Esmeraldina Veloso, ao Manuel António Silva, à Maria José Casa Nova e à Fernanda Martins, pela amizade, incentivo e apoio incondicional nos momentos mais difíceis;

À Manuela Ferreira pelos momentos de discussão proporcionados e pelo encorajamento sistemático;

À Natália Coelho, à Zélia Marques, ao Diogo Zão, à Fernanda Vilarinho e ao João Zão pelo apoio na dactilografia e arranjo gráfico desta dissertação;

Finalmente, um agradecimento muito especial aos meus pais pela ternura, encorajamento e apoio constante e aos meus filhos Diogo, Joel e Inês pelas suas presenças sempre carinhosa e estimulante, desculpando-me pelas muitas horas de convívio de que os privei.

ÍNDICE

INTRODUÇAO 5

PARTE I
A EMERGÊNGIA DA CRIANÇA COMO OBJECTO PEDAGÓGICO E A DIFUSÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ--ESCOLAR

CAPÍTULO I - A Construção Social da Infância 11

1. Da invenção da infância aos discursos produzidos acerca da infância 11

1.1. Discurso filosófico 18

1.2. Discurso médico 21

1.3. Discurso económico 25

1.4. Discurso filantrópico-moralista 27

1.5. Discurso psicopedagógico 32

1.6. Diferentes concepções de infância, unidade em torno do conceito de infância 36

2. Dos Discursos acerca da infância à intervenção do Estado nos processos de socialização infantil 39

3. Das concepções da infância à "invenção" da Educação Pré--Escolar 45

3.1. A evolução do discurso pedagógico e a institucionalização da educação das crianças 45

3.2. A redefinição da função social e a procura da especificidade educativa 54

CAPÍTULO II - A Realidade Portuguesa 58

1. A influência dos discursos produzidos acerca da infância na sociedade portuguesa no início do século 58

1.1. Introdução 58

1.2. A implantação da República e a revitalizarão da problemática da infância 59

1.2.1. O contexto sócio-político e cultural 59

1.2.2. A condição da infância retratada por médicos, pedagogos e juristas 61

1.2.2.1. O discurso médico-higienista 61

1.2.2.2. O discurso psicopedagógico 68

1.2.3. Da articulação dos discursos acerca da infância à ideologia da maternidade 76

1.3. Políticas sociais de assistência e protecção à infância 80

1.3.1. Antecedentes 80

1.3.2. A 1ª República e a laicização da assistência à infância 84

1.3.3. O Estado Novo e o triunfo da "ideologia da maternidade" 98

2. A implementação de políticas relativas à educação das crianças e o surgimento da Educação Pré-Escolar em Portugal 103

2.1. A Monarquia Constitucional e a génese da Educação Pré-Escolar 103

2.2. A 1ª República e a consolidação da integração da Educação Pré--Escolar no Sistema Educativo 109

2.3. O Estado Novo - a 1ª fase de desinvestimento 115

3. O 25 de Abril e a de Educação Pré-Escolar como prioridade 130

TE-310

do movimento popular

PARTE II

O PAPEL DO ESTADO NA DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PÚBLICA (1977 - 1997)

CAPÍTULO III - A Investigação: O Discurso Oficial Acerca da Educação Pré-Escolar 143

1. Introdução 143

2. Objectivos e limitações da investigação 144

3. Opções metodológicas e procedimentos 145

3.1. Constituição do corpus de análise 151

3.2. Definição de categorias e explicitação do sistema de categorização 152

3.3. Definição das unidades de análise 156

CAPÍTULO IV - Apresentação e Análise dos dados da investigação 159

1. Apreciação global dos dados da investigação - a primeira triagem 159

2. Uma leitura mais complexificante dos resultados - a Segunda triagem 168

2.1. Subperíodo I - A fase da criação, normalização e expansão da Educação pré-escolar (1977/1986) 168

2.2. Subperído II - A fase da retração (1986/1995) 182

2.3. Subperíodo III - A fase de revitalização (?) (1995/1997) 205

CONCLUSÃO: Entre o Fado e a Paixão 235
ANEXOS 251
LISTAGEM DE ANEXOS 252
ANEXOS DE 1 a 12 253
LISTAGEM DE QUADROS 311
BIBLIOGRAFIA 314
LEGISLAÇÃO CONSULTADA 331
DOCUMENTOS CONSULTADOS 332

INTRODUÇÃO

Em Portugal e em torno da problemática da infância tem sido possível identificar, sobretudo após a década de oitenta, trabalhos de natureza disciplinar diversas Psicologia do Desenvolvimento e da Educação, História da Educação, Pedagogia, Sociologia da Educação, Antropologia da Educação construídos em torno de objectos de estudo como, por exemplo, a formação de educadores de infância (Moita, C., 1991; Formosinho, J., 1997; Lopes, J., 1992), as instituições para a infância (Gomes, J., 1977; Santos, Mª. M., 1990; Caldeira, Mª. F., 1993; Lopes, Mª. A., 1993; Portugal, S., 1995, 1996), dos discursos em torno da infância (Rocha, C. e Ferreira, Mª. M., 1994; Ferreira, Mª.M., 1995; Cardona, Mª. J., 1997), o quotidiano/brincadeiras da infância (Iturra, R., 1989, 1997; Reis, F., 1989, 1991; Saramago, S. 1994; Pinto, M., 1995), situação dos cuidados prestados a crianças e caracterização, organizacional da educação pré-escolar (Bairrão, J.; 1990, 1992, 1995; Vasconcelos, T., 1990b; Formosinho, J:, 1994, 1995, 1997; Ribeiro, A., 1996), modelos curriculares (Vasconcelos, T., 1990a, 1995, 1997 ; Nabuco, Mª.E., 1997 Gaspar, Mª. F.,1992; Formosinho Mª. J., 1996; Silva, I., 1996, 1997), relação jardim de infância / (in)sucesso escolar (Ribeiro, A., 1985, 1988; Reis, I., 1987, 1991, 1992; Correia, H., 1985; Nabuco, Mª.E., 1992; Santos, Mª.L., 1994), relação jardim de infância / pais / comunidade (Sarmento, Mª.T., 1992; Cruz, I., 1992).

É neste panorama de produção de conhecimento sobre a infância e a Educação Pré-Escolar que decorre o nosso trabalho.

O nosso interesse pela problemática da Educação Pré-Escolar está ligado ao nosso percurso profissional quase sempre referenciado a este nível

educativo, quer no exercício da profissão de educadora de infância, quer como elemento da equipa da Divisão de Educação Pré-Escolar da Direcção Geral do Ensino Básico, quer ainda como formadora no âmbito da formação inicial e contínua de educadores de infância. Ao longo dos dezasseis anos de actividade, neste campo profissional, foram muitas as nossas inquietações. No entanto, a constatação de uma incongruência entre um discurso político-educativo, que valoriza a importância da frequência do pré-escolar no desenvolvimento das crianças, e a ausência de uma acção sistemática de concretização de medidas que promovessem a expansão de jardins de infância, tornou-se para nós um problema dominante. Os primeiros anos da década de 90 são marcados por uma inflexão na política de expansão dos jardins de infância públicos, que timidamente se tinha iniciado nos finais da década de 70. Este facto reforçou o nosso interesse e colocou com mais acuidade a importância do estudo do processo de construção das políticas de educação pré-escolar em Portugal.

Assim, o percurso de que aqui se pretende dar conta, procura compreender o processo de construção da Educação Pré-Escolar pública em Portugal, através da análise crítica da produção do discurso oficial, produzido entre 1977 e 1997. Este trabalho, adoptando uma abordagem interdisciplinar que mobiliza o olhar das sociologias da infância e da educação, da psicopedagogia e da história da educação, procura identificar , por um lado, o conceito dominante de educação pré-escolar e as concepções em que ele se alicerça e, por outro lado, o papel do Estado na expansão deste nível educativo, bem como a conflitualidade inerente ao próprio processo de construção dos consensos necessários à legitimação das políticas.

Para se poder compreender as especificidades de que se revestiu este processo de construção em Portugal, tornou-se importante dar conta das

variáveis macro-estruturais da sociedade e do sistema educativo que influenciaram o processo de institucionalização da educação pré-escolar, bem como os contornos do movimento europeu sobre a infância e seus efeitos em Portugal. Reflectir em torno da emergência e difusão da Educação Pré-Escolar institucionalizada, compreender as motivações, as causas, as funções que lhe têm sido conferidas e os efeitos do seu desenvolvimento, é tarefa que exige uma leitura multi-referenciada e transdisciplinar. À construção sócio-histórica da Educação Pré-Escolar está ligada uma grande variedade de interesses, necessidades e condicionalismos económicos, sociais e culturais divergentes e conflituais permitindo-nos aceitar a ideia, apresentada no *Relatório Prime Enfance da O.C.D.E.* de 1980, de que a Educação Pré-Escolar (...) "é um domínio fortemente acidentado, (...) sujeito a perturbações e turbulências consideráveis" e acrescentar que todo o desenvolvimento nesta área se deve mais a factores de natureza política, económica, social e cultural do que à descoberta de um "sentimento"[1] de infância, como grupo social particular, e da criança como actor social específico. Estas constatações obrigam-nos a repensar, a procurar compreender as determinantes que presidiram e subjazem quer à sua emergência, quer às suas funções e efeitos.

Não se pode compreender por que se institucionaliza a educação das crianças pequenas (3 - 6 anos) sem se reflectir sobre os diferentes conceitos e concepções[2] da infância ao longo dos séculos, uma vez que a evolução destes constructos não só modifica as representações que se tem da criança como altera os papéis que esta desempenha no seio da família e mais tarde no meio

---

[1] Na acepção de Ariès trata-se da tomada de consciência da particularidade infantil que distingue as crianças dos adultos e não de afeição pelas crianças (Ariès, Ph., 1981: 156).

[2] Archard, D. (1993 :21-22). Distingue-os conceptualmente: o conceito de infância refere-se à distinção entre a criança e o adulto em relação a alguns atributos;a concepção de infância especifica esses atributos distintivos.

social e escolar. Compreender a condição infantil enquanto condição sócio-histórica localizada e a sua evolução (Ariès, 1978; Badinter, 1980; Gélis, 1978) implica conhecer a história social da família europeia (Shorter, 1977), as redefinições do papel da mulher (Badinter, 1980 e Arrighi-Gabon, 1986), a criação de uma sociedade disciplinar (Donzelot, 1977 e Foucault, 1973), o contributo dos discursos filosófico, médico, filantropo e psico-pedagógico, as transformações da organização social decorrentes da sociedade industrial e das novas lógicas de produção (Thompson, 1967; Weber, 1983), e a invenção de novos contextos de atendimento à infância (Chamboredon, e Prévot, 1972 e 1975; Crubellier, Plaisance, e Arrighi-Gabon, 1986). Desconstruir os discursos da política educativa do pré-escolar exige rejeitar uma visão abstracta de criança, estar consciente da existência de uma população infantil com processos de socialização desiguais e contextualizar o processo histórico das medidas implementadas. Importa essencialmente precisar que interesses - os das crianças ou os dos adultos - estão a ser privilegiados na formulação da política educativa para este nível de educação.

Só uma abordagem atravessada por esta pluralidade de saberes nos permitirá enquadrar analiticamente a complexidade do tema em estudo.

Este trabalho está estruturado em duas partes, cada uma delas constituída por dois capítulos.

Na primeira parte, intitulada de "A EMERGÊNCIA DA CRIANÇA COMO OBJECTO PEDAGÓGICO E A DIFUSÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR", procuramos dar conta, no capítulo I, da construção social da infância, do surgimento desta como questão social, através da análise dos discursos produzidos acerca da infância, do desenvolvimento de políticas sociais e educativas e da evolução da Educação Pré-Escolar no mundo

ocidental, e, no capítulo II, analisar os efeitos daquelas construções sociais e discursos na realidade portuguesa, evidenciando as suas particularidades.

Na segunda parte, designada por "O PAPEL DO ESTADO NA DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PÚBLICA (1977-1997)", centramo-nos na análise crítica do discurso oficial produzido nos últimos vinte anos assumindo as seguintes questões como estruturantes da nossa pesquisa:

- Como o discurso oficial tem definido a Educação Pré-Escolar em Portugal?

- Que papel, o Estado, a si mesmo, se tem atribuído no desenvolvimento da Educação Pré-Escolar pública?

No capítulo III, definimos os objectivos e limitações da investigação, explicitamos as opções metodológicas e apresentamos a constituição do seu corpus de análise.

No capítulo IV, apresentamos os resultados da investigação, subdivididos em dois pontos: no primeiro é feita uma primeira triagem dos resultados, a partir da contagem da frequência de ocorrências das diferentes categorias de análise; no segundo ponto é realizada uma segunda triagem dos resultados a partir de uma leitura mais complexificante dos mesmos, que teve em conta não só os contextos de produção do discurso oficial, como os seus efeitos sociais, evidenciando também a conflitualidade inerente ao próprio processo de construção das políticas educativas.

Finalmente, apresentamos as conclusões do nosso trabalho e são apontadas algumas pistas de investigação futura.

PARTE I

A EMERGÊNCIA DA CRIANÇA COMO OBJECTO PEDAGÓGICO E A DIFUSÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

CAPÍTULO I

A Construção Social da Infância

1. Da invenção da infância aos discursos produzidos acerca da infância (séculos XII a XIX)

A tomada de consciência da infância na civilização europeia ocidental foi lenta e surgiu, entre os séculos XIII e XVII, ligada a vários factores, entre eles a redefinição do papel e representação da família operada a partir deste século XVII. Pese embora outros historiadores[3] terem também estudado as crianças, os estudos do historiador francês Philippe Ariès acerca da evolução das mudanças de atitudes em relação à família e à criança ao longo dos últimos séculos, são os que mais têm marcado as pesquisas dos cientistas sociais. Ariès (1978)[4], através do estudo de temas metafísicos presentes na iconografia medieval, antigos diários de família, da pedagogia e dos jogos infantis, esclarece que o interesse específico pela criança, o aumento das preocupações morais face às crianças, em suma, a "invenção da infância" , surge apenas no

---

[3] Na década de 70 foram publicadas obras bastante relevantes sobre a história das crianças, entre elas, **Parents and Children in History** (1970) de David Hunt e **The History of Childhood** (1974) de Lloyd de Mause. Estes autores foram denunciando como no passado as crianças eram vítimas de abusos e tratamento cruel, sendo no entanto estas práticas entendidas pelos adultos como naturais e normais.

[4] Segundo este autor, as primeiras aparições da criança encontram-se na iconografia religiosa medieval, representando o Menino Jesus, a infância de Maria e mesmo brincadeiras de Jesus com santos seus contemporâneos; nos séculos XV e XVI, vêmo-la representada nos retratos reais encontrados nas efígies funerárias e só pelo século XVII em retratos de crianças vivas. Algumas críticas à tese de Ariès, entre elas as de Archard, D. (1993), têm evidenciado a fragilidade dos seus instrumentos de pesquisa. Este autor questiona a análise feita a partir da iconografia afirmando que Ariès parte do pressuposto que a arte é realista na representação dos factos sociais, ignorando que as mudanças na representação iconográfica da criança possam ter relação com movimentos artísticos das épocas em questão. Relativamente aos diários de família e sobretudo ao "diário de Heroard", Archard considera-o uma fonte imprecisa, particularmente porque é um documento que relata a história de uma criança excepcional - o herdeiro do trono francês, o futuro Luís XIII.

século XVII. Na Idade Média, a infância estava profundamente ligada à vida do grupo que se constituía como um todo, e cuja segregação do conjunto era difícil e impensável. A criança era mais um elemento entre tantos outros que existiam na família, sem ser considerada membro de uma classe específica. O conjunto, ao qual modernamente damos o nome de "família", era algo indefinido e incluía uma grande heterogeneidade de elementos:

> *"[...] crianças e adultos; parentes e estrangeiros; casados e celibatários; vagabundos e habitantes efectivos; activos e desempregados; mestres e aprendizes onde se passavam, pelo menos até ao século XVIII, o essencial dos factos sociais e afectivos"*. (Redin, E,1988: 68)

A família era mais uma realidade moral e social do que sentimental, um espaço aberto, desprovido de rotinas familiares rígidas, de livre trânsito para pais, filhos, criados servidores, amigos, protegidos, visitantes. Era uma "casa grande" (cf. Ariès, op. cit.) que desempenhava uma função pública, com uma vida social densa. As relações sociais vivenciadas no espaço familiar eram congruentes com o padrão de sociabilidade fora da família. Na rua, nos grandes espaços públicos (praças, adros de igreja e outros locais de encontro e convivência), locais de trabalho e de oração, teciam-se redes de relações com um conjunto alargado de pessoas incentivando uma maior vivência fora de casa. A intimidade familiar era muito frágil, quase inexistente, sendo difícil delimitar as suas fronteiras. O sentimento de família, no sentido moderno do termo, é fortemente prejudicado com esta abertura ao exterior. O mesmo acontece relativamente ao sentimento de infância. Neste emaranhado de relações, a criança é a que mais passa despercebida. O seu estatuto social é irrelevante, tanto mais que este era ganho através do uso hábil da rede de

relações e a criança não tem os "instrumentos" de relação desenvolvidos para elevar a sua posição social dentro do grupo restrito ou alargado. No entanto, a criança detinha um estatuto de não excluído, já que tinha assegurado o seu lugar na família, alicerçando a sua pertença ao grupo [não sendo excluída] em motivos de sangue, raça, ou de condição social.

Ariès advoga a tese de que a emergência da infância como grupo social tem relação com o ganho do carácter privado da vida familiar, ou seja, tem relação com o recentramento da família sobre si própria. Por sua vez, este carácter privado é contemporâneo (e consequência) das grandes transformações operadas nas cidades. Na linha de Ariés, Redin afirma:

> *"Pode-se dizer que a família actual começou a se constituir quando a sociedade perdeu a rua".*(Redin, E.)[5]

No século XVIII, a família sofre transformações que a levam a delimitar a esfera familiar da esfera social alargada. Emerge uma nova preocupação da defesa privada contra os malefícios da sociedade. A nova ordem urbana introduz a dicotomia entre o espaço privado e o espaço público, restringe a família alargada e altera o relacionamento com as crianças.

> *"Na socialização da rua, a criança não era de ninguém, em troca de ser de todo o mundo. A educação e a instrução eram dadas por todos: pais, mestres, companheiros de oficina, vizinhos e comerciantes da rua e aqueles que viviam sob o mesmo tecto, pois a casa não é a residência da célula familiar (...) O campo de investimento afectivo e social da criança se reduz aos poucos à família conjugal a qual começa a lhe dar tal*

importância que a criança sai de seu anonimato." (Meyer, 1977: 10-12)[6]

A criança conquista um lugar junto dos seus pais, intensificam-se os laços afectivos e a criança passa (lentamente) a ser o centro das atenções e das preocupações familiares. Ao longo deste processo, Ariés identifica a existência de dois sentimentos de infância: o primeiro emerge nas famílias, a partir do momento em que as pessoas se rendem à ternura das crianças pequenas e descobrem o prazer que estas lhes podem dar - a paparicação-; o segundo constitui-se fora da esfera familiar sendo produzido por eclesiásticos, homens das leis, pelos moralistas do século XVII e exprime uma preocupação moral pelas crianças. A "paparicação" tem mais visibilidade social quando os moralistas e educadores, não aceitando considerar as crianças como brinquedo, tecem fortes críticas a este sentimento e às atitudes familiares permissivas. O segundo sentimento procura alicerçar-se num conhecimento da essência da infância, procurando descobrir a sua particularidade.[7] Como refere Ariés (op. cit.: 162)

> *"O apego à infância e à sua particularidade não se exprimia mais através da distração e da brincadeira, mas através do interesse psicológico e da preocupação moral. (...) Tentava-se penetrar na mentalidade das crianças para melhor adaptar a seu nível os métodos de educação."*

---

[5]Redin, E., (1988).

[6]Meyer, P.H., (1977).

[7] Um indicador revelador desta particularidade é a alteração do vestuário das crianças. A partir dos séculos XVI, XVII e nas camadas superiores da sociedade, as crianças passam a trajar diferentemente dos adultos. Também este argumento é questionado por Archard (1993) afirmando que o facto das crianças não se vestirem diferentemente dos adultos podia não significar que fossem vistas como adultos.

É o esboço do conceito abstracto de infância, baseado na natureza infantil, que a partir desta época inspirará a educação, sofrendo, no entanto, alterações significativas que adiante referiremos.

Badinter (1988)[8] reafirma a tese de Ariés, no entanto, considera que a nova sensibilidade à especificidade infantil não permitiu à criança aceder a uma posição privilegiada no quadro das relações familiares. Do seu ponto de vista, a criança "coração do universo familiar", estava ainda longe de ser uma realidade. A criança tinha pouco valor afectivo para a família e o seu estatuto era insignificante como provam as diferentes concepções de infância referidas pela autora: a criança-medo, a criança-transtorno e a criança-brinquedo.

A criança-medo é um legado da antiga teologia cristã fortemente marcada pela imagem dramática de infância elaborada por St. Agostinho. A criança era o símbolo do mal, do "pecado original", um ser imperfeito e a infância era o testemunho vivo da condenação da humanidade por Deus, na medida em que ilustrava como a natureza infantil corrompida era dominada pelas forças do mal. Os desejos e os caprichos das crianças eram considerados perniciosos e imorais porque eram lidos segundo as normas morais e éticas do adulto. A natureza do pecado da criança não era distinta da natureza do pecado do adulto, apenas era considerada uma certa variabilidade de grau entre ambos. A infância, sinal da corrupção e imperfeição humana, era utilizada por St. Agostinho para a contrapor ao estado de perfeição a que o humano deve aspirar. Para este teólogo, a educação tinha um papel fundamental na luta contra este estado negativo da vida humana, pelo que devia ser repressiva e contra os instintos infantis. Esta visão da infância ilustra bem a não sensibilidade à especificidade da infância, reforçando a tese de Àriés da ausência na sociedade medieval de um sentimento de infância.

---

[8] As citações referem-se à edição portuguesa.

A criança-transtorno seria, do ponto de vista de Badinter, mais difundida na "opinião pública" que a anterior. Sobretudo nas classes populares, a criança era mais vista como um transtorno ou desgraça do que propriamente, como pecado ou força do mal. Poderemos, de alguma forma, admitir que se esboça nesta visão, uma separação entre as crianças de peito e as restantes, uma vez que eram as de peito as consideradas verdadeiros fardos e intrusos na relação familiar; estas retiravam ao pai a mulher, e à mãe diminuíam substancialmente a sua disponibilidade para o relacionamento com o homem. Por outro lado, a criança requer sacrifício económico das famílias e, uma vez mais, este não é do agrado dos pais. Nas diferentes classes sociais, encontraram-se famílias que não aguentaram o que Shorter (1977) designa de "teste de sacrifício", adoptando soluções que foram desde o abandono físico ao abandono moral das crianças.

A criança-brinquedo[9] incorpora a representação da criança como um brinquedo ou máquina, com quem se interage, mais pelo prazer que proporciona do que pelo amor que por ela se nutre. Pela sua fragilidade afectiva, a criança é um "jogo" nas mãos dos adultos enquanto tem "graça", deixando de lhes interessar quando a perde. Em pleno século XVIII e a este propósito, o moralista francês Crousaz[10] criticando os pais afirmava:

> *"Tratais os vossos filhos como eles tratam os seus bonecos. Divertis-vos com eles enquanto os achais engraçados, patetas que dizem coisas que fazem rir. Mas quando crescem e se tornam mais sérios, deixam de vos interessar. Ficam ao abandono, postos de lado por vós, como se fossem bonecos*

---

[9]Julgamos interessante recordar que a criança no século XVIII era designada em França por *"poupart"* que significa boneco.

[10] **Traité de l'éducation des enfants**, 1722. Citação retirada de Badinter op. cit.: 74

estragados. (...) às familiaridades excessivas sucede uma severidade rígida ou uma indiferença gelada".

De facto, quando a criança era maior, passava a ser considerada como uma máquina que deve obedecer mecanicamente aos seus pais; um autómato sem sentimentos e vontades, sem vida própria que se molda segundo a etiqueta estrita e austera dos adultos.

Quer tudo isto dizer que mesmo após o século XVII ainda existia uma significativa indiferença da sociedade em relação à infância e o seu estatuto ainda não era reconhecido.

Como referimos anteriormente, o conceito moderno de infância foi socialmente construído, através de um lento processo atravessado por modificações conjunturais das sociedades daquelas épocas, sendo também atravessado e (re)construído pela articulação dos discursos filosófico, económico, médico-higienista, moralista-filantropo e psico-pedagógico, desenvolvidos ao longo dos séculos XVII, XVIII, XIX e XX. Sendo discursos produzidos em áreas de saber autónomas e para diferentes destinatários[11], constituíram o quadro de legitimação das alterações que urgia implementar, permitindo-nos compreender os processos político-ideológicos que influenciaram a construção das diferentes condições de infância.

Ainda que de uma forma sucinta, debruçar-nos-emos sobre cada um dos discursos em particular, tentando identificar temas de debate comuns, quiçá ambiguidades, numa tentativa de restituir as lógicas que os presidem.

---

[11] O discurso económico era dirigido aos homens esclarecidos; o filosófico tinha como destinatários os adultos de ambos os sexos, mas era mais interiorizado pelas classes letradas; e os discursos médico-higienista e filantropo tinham um público mais lato, embora o primeiro fosse quase exclusivamene dirigido às mulheres. Convém aqui salientar não só a importância do conteúdo destes discursos mas também realçar o facto de que os produtores destes discursos (filósofos, médicos, filantropos, pedagogos e psicólogos) intervinham na esfera política, tendo simultaneamente, em alguns casos, poder para formular as políticas sociais.

1.1. Discurso filosófico

Ao longo dos séculos XVII e XVIII elaborou-se uma teoria filosófica da especificidade infantil por forma a legitimar o afastamento das crianças da vida social adulta. Descartes (1596-1650) retomou as críticas à infância, já feitas por St. Agostinho, embora num novo sentido. Para ele, a infância não era lugar do pecado mas do erro; era o período da vida em que o corpo domina o conhecimento; a alma infantil não tem sentido crítico, logo é manipulada pelas sensações de prazer e dor, sendo, portanto, condenada ao erro. Lamentando o facto de todo o homem passar pela infância, Descartes considerava ser necessário libertarmo-nos da infância como nos libertamos do mal. Apesar de a filosofia cartesiana ter introduzido inovações em todos os domínios, que contribuíram fortemente para o declínio da escola aristotélica, no domínio da infância não se regista uma diferença substantiva.

John Locke (1632-1704), fundador do empirismo (corrente filosófica) cuja base epistemológica deu mais tarde origem à teoria psicológica da aprendizagem[12], demarca-se do inatismo de Descartes. Para aquele filósofo, a criança era como uma "tábua rasa" onde se iam inscrevendo, através da aprendizagem, os conhecimentos que os adultos considerassem necessários ao seu desenvolvimento humano e social. Seria como que um "processo de escrita" (Pinto, 1996) onde os escritores (pais e professores) escreviam as informações relevantes para a integração da criança na sociedade. Esta posição remete para os adultos a obrigação de cuidarem da protecção e educação das suas crianças. Locke, ao enfatizar o papel dos estímulos do meio e do ambiente

[12] Entendida como processo baseado na imitação, repetição, associação, que pode ser reforçado por mecanismos de recompensa e castigo.

social na educação, responsabiliza a sociedade e sobretudo os educadores pela criação de melhores condições para a persecução dos objectivos educacionais.

Será sob a influência do século das luzes, no final do século XVIII, que se observará uma revolução de mentalidades que irá ter repercussões em todas as dimensões da vida social, nomeadamente na modificação das relações familiares e nos cuidados prestados às crianças. Rousseau (1712-1778), um dos mais proeminentes pensadores da época, foi o primeiro a ter uma concepção moderna da infância. Reconhecia a natureza específica da criança, sublinhava a sua dignidade, insistindo que ela tinha um lugar extremamente importante na vida humana e por isso tinha direito a gozar a sua infância. A criança é um ser inocente, natural, deve ter liberdade de se expressar tal como é, e não ser corrompida pela sociedade. Contrariando as ideias iluministas da época, defendia que o progresso das ciências e das artes conduzia os homens à depravação, assim a infância devia ser preservada desses contactos. Em "Emíle ou L'Éducation"(1722), Rousseau organizou todas estas novas ideias, impulsionando, simultaneamente, a nova concepção de família moderna centrada no amor maternal. Este era agora exaltado como um valor natural e social fundamental na conservação da "espécie" e da sociedade. A revalorização do "amor maternal" teve efeitos não só na promoção do sentimento para com a criança, mas também na valorização do estatuto da mulher e da mãe; esta passou a ser um elemento fundamental na família, deslocando progressivamente o poder paternal para segundo plano[13]. A

[13]A autoridade parental dominou as relações familiares nos séculos anteriores; era um valor intocável, potenciador de uma relação de submissão e extremamente útil à formação de súbditos submissos à autoridade de sua Majestade. Como o novo imperativo era a sobrevivência das crianças para que elas mais tarde fossem úteis à sociedade, aceitou-se que a autoridade do pai fosse uma "autoridade muda" e que o pai delegasse na mãe a educação dos filhos. Rousseau, na "**Enciclopédia**" articula a nova ideologia da autoridade parental com a antiga, cuja origem era natural e divina, reafirmando o poder paternal mas este limitado pelas necessidades próprias da criança. Para aquele filósofo o poder parental consubstancia-se na fraqueza da criança para se auto-conservar (Badinter, op. cit.: 197).

igualdade política dos homens tão propagandeada nos finais do século, embora longe de ser assumida nas práticas dos diferentes actores, teve reflexos nos estatutos dos cônjuges e das crianças; passou a verificar-se um crescendo na autonomia da mãe e da criança. O discurso da felicidade relê as relações matrimoniais, revaloriza o casamento por amor e, em consequência, favorece a consolidação da homogeneização das relações entre pais e filhos e dos esposos entre si. O valor da infância é realçado e ela é considerada como um bem, como fruto do amor conjugal. A sobrevivência das crianças era agora uma preocupação dos Estados e dos pais. Sob o discurso sedutor da felicidade e da igualdade, reflexo da filosofia das luzes, filósofos, administradores, médicos e moralistas desenvolvem argumentos no sentido de incentivarem as mulheres a revalorizarem as tarefas educativas:

> *"Sede boas mães e sereis felizes e respeitadas. Tornai-vos indispensáveis na família e obtereis o direito de cidade".*
>
> *"Do cuidado das mulheres depende a primeira educação dos homens; das mulheres dependem ainda os seus costumes (...). Assim educar os homens quando estes são jovens, cuidar deles quando crescem, aconselhá-los, consolá-los (...) eis os deveres das mulheres em todos os tempos." (Rousseau)*[14]

O instinto e o amor maternal pareciam conferir às mulheres a sua especificidade em relação ao homem e, simultaneamente, mais poder. Ao longo destes dois séculos, aqueles valores foram interiorizados pelas mulheres,

---

[14]In, Emile, Livro V: 703, 1762. Ambas as citações encontramos em Badinter op. cit.: 144 e 179 respectivamente; a autora não explicita a autoria da primeira citação.

embora nem sempre de forma pacífica; muitas ofereciam resistência declarada, outras fingiam submeter-se-lhes e ainda, outras aderiam de corpo e alma.

Tanto Locke como Rosseau reconstroem o papel educativo dos pais, embora com ópticas diferentes. Locke defende a transformação da criança num ser racional adulto, deixando, portanto, de ser o que é; Rosseau entende a acção dos pais como protectora da sua fragilidade, salvaguardando o que ela é, limitando-lhe as possibilidades de riscos provenientes da sociedade.

Um outro discurso que vai interferir na esfera familiar reforçando o papel educativo da mãe e procurando ganhar aliados na defesa da infância é o produzido pelo corpo médico. De momento, centramo-nos sobre este discurso numa tentativa de melhor compreender como era percepcionada a infância e os seus problemas.

1.2. Discurso médico

Muitos e variados problemas atormentavam a vida das crianças, entre eles, a precocidade da sua morte[15], e a entrega das crianças a amas de leite e a hospícios. Se, na época, a mortalidade infantil era um autêntico flagelo, nos hospícios de menores abandonados ainda ocorria com maior expressão[16], e era quase sempre resultante da grande dificuldade dos administradores em arranjar amas de leite ou, no caso em que as encontravam, por causa da sua diminuta dedicação às crianças. A prática de entrega das crianças a amas de leite, nutrizes como as designa Donzelot, era frequente na população citadina, quer

---

[15] O alto índice de mortalidade na 1ª infância levava a um desinvestimento afectivo por parte dos pais em relação às crianças (cf. Badinter, op.cit).

[16] 90% morriam antes de serem úteis ao Estado. A questão da utilidade destes menores estava obviamente sempre presente e era equacionada em termos de proveito futuro. Sobrevivendo na ausência de laços consanguíneos e afectivos, desenraizados, estes abandonados eram a mão de obra adequada para as grandes tarefas nacionais como a colonização, a marinha e a milícia (cf. Donzelot, o.p. cit).

nas famílias populares, quer nas abastadas[17]. Era nas aldeias mais próximas das cidades que as mulheres ricas procuravam as nutrizes para seus filhos; as famílias pobres sujeitavam-se a procurá-las mais longe, dificultando o contacto da mãe progenitora com a mãe de leite.[18] As nutrizes pobres recebiam muitas crianças para superar os possíveis "enganos" dos agenciadores, facto que tinha repercussões na sua saúde física; este facto era considerado uma das fortes causas de mortalidade infantil nas classes populares. Em contrapartida, as famílias ricas podiam manter uma nutriz exclusivamente para os seus filhos, razão igualmente apontada para a menor taxa de natalidade verificada nestas famílias. O afastamento das verdadeiras mães colocava outros tipos de problemas; as crianças eram privadas do afecto e a convivência com a nutriz era uma verdadeira escola de maus hábitos e vícios.[19]

No discurso médico, "conservar" as crianças, significava pôr fim a todos estes malefícios da envolvência das crianças com as nutrizes e serviçais, melhorar as suas condições de vida, de higiene e de saúde, "remoralizando" as famílias no sentido de afrouxar as referidas práticas; em suma, incentivar novas condições de educação. Importava substituir as antigas práticas, usadas de forma empírica e imbuídas de superstições e magia, por outras, fundadas na razão, no conhecimento científico, colocando os progressos médicos ao serviço

---

[17]Obviamente com configurações e motivações diferentes. As mulheres corriam a nutrizes do campo, ora porque estavam muito ocupadas (mulheres de comerciantes e artesãos) ora porque a sua riqueza lhes permitia substituir um "sacrifício físico" por um sacrifício monetário - o pagamento à nutriz. Convém também recordar que o aleitamento era considerado pela mulher burguesa como uma função grosseira, uma prisão e uma ameaça à beleza do seu busto (cf Crubellier, 1977: 40)

[18] Esta situação fez nascer uma nova categoria profissional: os agenciadores / agenciadoras que se dedicavam à colocação das crianças em nutrizes, criando-se um autêntico "comércio" a partir desta paupérrima situação. Estes intermediários, por vezes, pactuavam com os pais, em práticas de "abonos disfarçados" (cf. Donzelot, op. cit.: 17) e com as nutrizes nos casos em que as crianças morriam continuando os pais a pagar os serviços prestados.

[19]Por exemplo o hábito estético de enfaixamento das crianças que prejudicava o desenvolvimento físico; recordar ainda o exemplo, referido por Donzelot, das nutrizes escravas cujo ódio que sentiam pelo seu senhor se repercutia nas crianças, estabelecendo-se uma relação de desagrado entre ambas, obviamente prejudicial à integridade mental e afectiva das crianças.

das crianças. Neste sentido, entre os finais do século XVIII e o século XIX, é difundido um novo corpo de saberes e técnicas[20], codificado em diversos tratados sobre a criação, a arte da educação, a medicalização das crianças[21] e destinado ao uso das famílias. A medicina, ao interessar-se cada vez mais pela criança, vai, simultaneamente, desenvolver alguns ramos de especialidade[22] ao seu serviço e reforçar o poder autónomo do seu corpo profissional. Esta preocupação médica pelas crianças legitima a presença do "médico de família", que a defenderá dos charlatães e dos saberes das "comadres"[23] e reforçará o papel educativo das mães. De facto, a aliança entre o médico e a família vem não só revalorizar o estatuto profissional do médico como também redefinir o papel maternal, passando a mãe a ser a "enfermeira doméstica"[24], a auxiliar do médico, a educadora por excelência, e por correspondência, a guardiã do lar e símbolo da maternidade.

Em prol da "conservação" das crianças são igualmente trazidas para o debate público a necessidade de se ocupar as crianças com histórias e jogos educativos próprios para a sua idade e a criação de espaços a ela dedicados fora do contacto nefasto dos adultos, mas sob a vigilância da mãe. A "luta"

---

[20]A difusão deste corpus teve um efeito perverso - a vulgarização deste saber e a sua apropriação apressada por curiosos levou a uma perda de poder do corpo médico.

[21]Donzelot, cita entre os mais importantes as obras de: Richard, **Essai sur l'éducation physique des enfants du premier age**, 1829; F. Servais, **Hygiène de l'enfance ou guide des mères de famille**.1850; Devay, Traité d'hygiène spéciale des familles; Fonssagrives, **De la régénération physique de l'espèce humaine par l'hygiène de la famille et en particulier du rôle de la mère dans l'éducation physique des enfants**, 1867.Os conteúdos desta literatura médica focalizavam essencialmente os problemas advindos dos hábitos de enfaixamento dos bébés, do uso de coletes nas crianças, da entrega das crianças a nutrizes, o elogio à prática da amamentação materna; ou, em casos de impossibilidade física da mãe, davam conselhos sobre a escolha de boas nutrizes. São igualmente significativas as grandes descobertas médicas, como as de Pasteur no final do século XIX, e as invenções técnicas, como o termómetro, os biberões de vidro,etc.

[22] A obstetricia separa-se da ginecologia, surge a pediatria, a higiene infantil, a puericultura.

[23]Mulheres do povo que se apropriaram de um saber "médico" popular, transmitido de geração em geração.

[24] Mais tarde, em 1933 no Congresso Internacional de Puericultura, os médicos vão advogar a necessidade de uma formação técnica (leia-se, técnica, biológica, científica) das mães e considerar fundamental que estas sejam apoiadas por "enfermeiras visitadoras", assumindo estas, o estatuto de educadoras técnicas das mães (cf. Crubellier, op. cit.: 214).

empreendida vai no sentido de libertar as crianças de tudo que possa constranger o seu desenvolvimento. No entanto, estas novas concepções de educação das crianças tinham definições e práticas diferenciadas consoante a sua origem social. A este respeito Donzelot (op. cit.: 21) escreve o seguinte:

> *" exalta-se o século XVIII pela sua revalorização das tarefas educativas, diz-se que a imagem da infância mudou. Sem dúvida. Mas, o que se instala nessa época é uma reorganização dos comportamentos educativos em torno de dois pólos bem distintos, cada qual com uma estratégia bem diferente. O primeiro tem por eixo a difusão da medicina doméstica, ou seja, um conjunto de conhecimentos e de técnicas que devem permitir às classes burguesas tirar seus filhos da influência negativa dos serviçais e colocar esses serviçais sob a vigilância dos pais. O segundo poderia agrupar, sob a etiqueta de "economia social" todas as formas de direcção da vida dos pobres com o objectivo de diminuir o custo social da sua reprodução, de obter um número desejável de trabalhadores com um mínimo de gastos públicos, em suma, o que se convencionou chamar de filantropia".*

De facto, o discurso médico vai sendo apropriado apenas pelas famílias abastadas e cultas[25], através da difusão da literatura específica e da "aliança orgânica" (cf. Donzelot, op. cit.) entre a família e a medicina, observando-se, gradualmente, alterações nos seus hábitos educativos. Nas famílias populares este mesmo discurso é interiorizado e utilizado de forma bem diferente. Se por um lado, nestas famílias, existia um grau de analfabetismo elevado, não lhes

[25]Onde os pais têm o apoio de serviçais, podendo a mãe ocupar-se exclusivamente da organização da casa e educação dos filhos e nas famílias que possuiam cultura suficiente para tirar proveito da literatura existente.

permitindo uma apropriação directa daquele discurso, por outro, os seus problemas sendo diferentes[26] exigiam medidas de "vigilâncias directas" (cif. Donzelot, op. cit.: 27) que permitissem travar liberdades perversas; em suma, que moralizassem as práticas sociais e educativas das famílias e modelassem as crianças por forma a que não houvesse desperdício de forças vivas.

No nosso ponto de vista, os discursos que temos vindo a apresentar foram importantes na problemática da defesa da criança; no entanto eles são alicerçados e simultaneamente reforçados pelas novas concepções culturais, políticas e económicas da sociedade e do homem. Para uma melhor e mais complexificante interpretação da apologia da criança como um "bem", para os pais e sociedade, convém contextualizá-la no pensamento económico contemporâneo.

1.3. Discurso económico

A tomada de consciência das Nações da importância da população como força de produção alterou a visão do homem e, consequentemente, da criança; o Homem tornou-se um bem precioso pela riqueza que produz e pela manutenção do corpo militar dos Estados. O célebre demógrafo francês do século XVIII Moheau[27] afirmava:

> *" O homem é o princípio de toda a riqueza (...), uma matéria prima de molde a trabalhar todas as outras e que, amalgamada com elas, lhes dá valor e recebe valor delas ."*

---

[26] Entre outros, o abandono de crianças em hospícios para menores e em nutrizes, o aumento de uniões livres devido à urbanização do início do século XIX e o acréscimo no número de vagabundos, sobretudo no das crianças.

[27] Citado em Badinter, op. cit: 152

Assim, a mortalidade excessiva, nomeadamente a infantil, a vagabundagem e a mendicidade são considerados problemas graves pois significam, numa primeira instância, uma perda na capacidade produtiva dos Estados. Diderot[28] na mesma linha de pensamento afirmava:

> *"Um Estado não é poderoso a não ser quando é também populoso (...) quando os braços que manufacturam e os que o defendem são os que se contam em maior número."*

A esta visão economicista do Homem que valorizava a quantidade,[29] alia-se mais tarde, nos séculos XIX e XX, à questão da procura da qualidade, através da difusão dos novos saberes médicos, nomeadamente pelo desenvolvimento da eugenia[30]. Nesta óptica, todos os braços humanos tinham valor, inclusive aqueles que tradicionalmente eram considerados improdutivos - os mendigos, as prostitutas e as crianças abandonadas[31]. O que parecia agora importante era aumentar, manter e moralizar esta massa humana por forma a

---

[28] **Instruction pour les Sages-Femmes**, 1770, prólogo; citação encontrada em Badinter, op. cit: 152.

[29] Esta concepção era incongruente com a visão cristã do homem, para a qual o mais importante era a qualidade da alma dos homens.

[30] Ciência que estuda as condições que melhor favorecem a reprodução humana e qualidade da raça. Empenha-se na profilaxia das doenças hereditárias, intervindo medicamente sobre as ligações conjugais, por forma a diminuir a passagem aos filhos e seus descendentes. Noutro plano, o eugenismo servia também para seleccionar os indivíduos de melhores aptidões de carácter e inteligência e os mais fortes e sãos fisicamente, contribuindo para um refinamento da raça. Esta ciência fundamenta-se na heredobiologia aplicada à hereditaridade humana (as leis de Mendel sobre as probalidades de transmissão das doenças foram extremamente úteis nestes estudos). Este movimento científico teve origem na Inglaterra, aplicou-se nos Estados Unidos e estendeu-se a outros países, nomeadamente Portugal. Agostinho de Campos em "A Fé no Império", 1932 :253, alerta para a necessidade da adopção destas medidas " lá fora se vai já às do cabo no sentido da defesa do sangue e da raça (eugenia, esterilização, etc)." (cf. **Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira** (s/data), Volume X, Lisboa: Editorial Enciclopédia, Limitada: 630)

[31] Em França, estes grupos foram considerados importantes para o povoamento das colónias que necessitavam de mão de obra para se desenvolverem. Já no século XVII Colbert, imbuído das ideias mercantilistas, tinha enviado, obrigadas, raparigas para o Canadá, contribuindo como força reprodutora para o seu povoamento. Como refere Badinter, estas medidas não foram suficientes pois a mortalidade infantil era assustadora.

torna-se útil[32] à sociedade. Importava pois combater a mortalidade infantil e encontrar mecanismos de "reabilitação" das massas improdutivas.

Encontramos no discurso e nas práticas dos filantropos alguma preocupação na resolução destes problemas.

1.4. Discurso filantrópico-moralista

Este discurso emerge no seio da burguesia e estrutura-se em torno de duas motivações: a aspiração ao prestígio social e poder político e o reforço de classe em relação ao povo de onde provinham. O contexto sócio-político onde este discurso se desenvolve é atravessado por fortes tensões sociais, políticas e culturais: a revolução francesa e os seus efeitos políticos e sociais; os conflitos entre uma organização liberal e/ou colectivista do Estado; os problemas sociais e as novas lógicas de produção fruto da revolução industrial.

A probreza e os inúmeros problemas sociais e sanitários que proliferavam nas camadas populares ameaçavam a ordem pública e o desenvolvimento das nações. A concepção de pobreza foi mudando ao longo dos séculos XVIII e XIX, passando a ser entendida como decorrente das condições sociais e económicas e não determinada por uma ordem teológica.

O contexto sócio-político exigia alguma prudência daqueles que tinham poder. Os filantropos cedo se aperceberam dos perigos desta situação, como nos dá conta E. Fodéré[33] quando escreveu:

> *"Foi-se o tempo em que se podia, até certo ponto, deixar de levar em conta o que acontecia nas classes inferiores e ater-se*

---

[32] Parece estar aqui subjacente a ideia de "capital humano" , embora no caso das crianças pequenas, pensado em termos, não só da existência de um corpo, mas sobretudo de um corpo são. É aqui que os médicos alargam a sua contribuição social e se tornam peritos fundamentais no desenvolvimento humano e social.

[33] in "**Essai sur la pauvreté des nations,**" 1825: 556., citação retirada de Donzelot (1986), op. cit.: 61.

ao recurso de esmagá-las, caso necessário, quando se agitavam;
essas classes, agora, pensam, raciocinam, falam e agem."

A entrada dos problemas sociais no cenário político implicou um reequacionamento dos problemas; os filantropos, tendo identificado na origem dos problemas sociais em geral, e das crianças em particular, a falta de condições económicas e sociais, transformaram-nos em questões culturais e morais, isto é, desviaram a identificação das causas dos problemas, centrando-os não na organização do social, mas nos indivíduos. Assim, o problema da pobreza era colocado como sendo fruto da escassez de moralidade das famílias pobres, rejeitando os filantropos quer a repressão dos pobres quer a caridade privada[34]. Na época, o debate político colocava-se entre a perpetuação da caridade privada tradicional ou a "institucionalização da caridade" que consagra a ajuda como um direito (cf. Donzelot, 1986: 60-61). Este debate opõe por um lado, os socialistas e os utópicos, por outro, os defensores de uma economia política de inspiração cristã e ainda os filantropos, adeptos de uma economia social. Os primeiros advogam a abolição da propriedade privada e a colectivização dos meios de produção como as únicas estratégias de resolução dos problemas das classes populares; os segundos, mesmo admitindo que o desenvolvimento da economia não suprimia a miséria mas gerava mais desigualdades e tornava-a mais gritante e visível, repudiam aquelas medidas e vêem na caridade privada e assistencial (de natureza religiosa) uma restauração das antigas fidelidades, uma vez que *"a caridade estabelece relações e laços de afeição entre classes, institui uma hierarquia salutar e branda e não procede daquelas regras que, embora necessárias à caridade pública, causam repulsa a tantos infelizes"* (Donzelot , op. cit: 62). Por último, os economistas

[34]A tradicional oferta de esmolas aos pobres dadas pelas famílias abastadas, segundo os filantropos, aumentava a dependência dos pobres, não os reabilitando e permitia simultaneamente uma falsa percepção de pobreza, pois incentivava alguns a exibi-la e outros a escondê-la por respeito à honra familiar.

sociais, imbuídos do espírito filantrópico, tecem críticas aos anteriores reclamando uma nova visão da caridade que permitisse a integração social dos pobres. Os filantropos entraram no debate questionando até que ponto a "institucionalização da caridade" não teria efeitos perversos. A questão era saber se esta medida não induziria um aumento dos canditatos à assistência e se não empurraria os Estados a assumir a responsabilidade da satisfação das necessidades dos cidadãos. Por outro lado, as medidas de caridade levariam a curto prazo, à adopção pelos pobres de uma atitude de despreocupação face à pobreza, limitando-lhes a possibilidade de se autonomizar em relação ao seu protector. Discutiam ainda sobre o potencial perigo de revolta dos "protegidos", que em situações de falta de protecção poderiam reclamar a ausência de algo que lhes era devido, ou seja, a institucionalização da caridade poderia incentivar a consciência política dos necessitados e consequentemente, a exigência do direito ao trabalho e à assistência. Parecia claro para os filantropos que do ponto de vista social e político a "institucionalização da caridade" constituiria uma perigosa arma, que em última instância reforçaria o papel nivelador do Estado. Na óptica filantrópica, as medidas de protecção aos desfavorecidos deveriam ter uma dupla orientação: preventiva - medidas que protegessem os costumes e a moral familiar; integrativa - medidas orientadas para potenciar o desempenho de um papel activo dos inúteis e abandonados. Tornava-se, pois, fundamental substituir a natureza das antigas práticas de assistência, que se confinava à oferta de um dom material, por conselhos que permitissem o valorização material e moral da família e o reforço da sua autonomia[35]. Na linha das medidas preventivas, destacam-se os conselhos relativos às habitações, à economia doméstica e à educação moral da família.

[35] Os filantropos consideravam fundamental incutir nos pobres a necessidade de fazerem poupanças a fim de se libertarem da dependência dos seus protectores, para melhorarem as suas habitações e condições de vida.

Numa primeira fase, estas dimensões constituíram os três principais eixos disciplinadores das famílias populares. Na linha dos filósofos e médicos, o papel da mulher no lar é considerado fundamental para o equilíbrio e moralização familiar. Esta deverá ter a seu cargo, não só as lidas domésticas e a manutenção higiénica da sua habitação,[36]como também a educação das crianças. À mulher é-lhe proposta a assunção deste compromisso advertindo-a de que *"se o homem preferir o exterior, as luzes do cabaré, se as crianças preferirem a rua, seu espectáculo e suas promiscuidades, será culpa da esposa e da mãe"*.[37] O que tudo isto significa é que o discurso filantrópico se articula com o pensamento dos médicos, filósofos, economistas e vem reforçar a necessidade de uma atenção especial aos processos de socialização familiar, nomeadamente aqueles a que as crianças estão sujeitas. A relação adulto/criança passa a ser objecto de preocupação, considerando que aquela deve ser assimétrica e consubstanciada na autoridade parental, entendida como "poder legítimo" dos pais sobre os filhos e mantida através do poder coercitivo moral e físico. A criança é objecto de controlo familiar e a sua dependência em relação aos adultos é acentuada. Neste sentido, é reforçada por este discurso, a necessidade de implementar mecanismos de "vigilância directa" destas famílias, legitimando assim os processos de moralização das famílias. A burguesia vai mudando gradualmente os seus hábitos educativos aproximando-

---

[36] A questão da habitação das famílias populares foi também um problema para a época. Sabia-se que as pequenas e degradadas habitações eram a causa da promiscuidade, de propagação de doenças, etc, mas a necessidade de alterar estas condições legitimou algumas medidas que foram excelentes processos de regulação da família. A habitação transformou-se num verdadeiro espaço de "disciplinação"(cf. Foucault 1975), uma vez que ao ser alvo de orientações ao nível das exigências de salubridade e higiene incluíam também as relativas à dimensão das mesmas. A intencionalidade disciplinadora é bem expressa por Donzelot (op. cit.: 46) *"Organizar um espaço que seja suficientemente amplo para ser higiénico, pequeno o bastante para que só a família possa nele viver, e distribuído de forma que os pais possam vigiar os filhos.[...] que seus elementos móveis sejam banidos para que nela se possam imobilizar as crianças"*.

[37] Donzelot, op. cit.:46.

se da educação aristocrática que se caracterizava por um relacionamento distante e por uma disciplinação dos corpos dóceis e maleáveis das crianças. Como solução mais imediata e para as famílias irremediavelmente pobres, os filantropos criam as Sociedades Filantrópicas que se orientam sobretudo para a protecção das crianças.[38] É assim que aparecem pela Europa serviços de atendimento à infância pobre que serão o gérmen da institucionalização da educação infantil, assunto que adiante retomaremos com mais atenção. É neste contexto que a revalorização das tarefas educativas gera continuidades na trajectória ocupacional da mulher burguesa. Colaborando na obra das Sociedades Filantrópicas, aquela encontra a possibilidade de extravasar as suas actividades educativas familiares para o campo das actividades sociais, na entrega às nobres tarefas de transmissão das novas normas assistenciais e educativas. O papel da mulher na sociedade é revalorizado, ela pode e deve ser veículo cultural e educativo, quer na esfera familiar, quer na esfera extra- -familiar[39]. No caso da mulher das classes populares, entre ela e a filantropia moralizadora estabelece-se uma aliança sobre a qual se baseia a protecção que lhe foi prestada. Moralizar a vida da classe operária tornava necessário olhar as condições de trabalho das mulheres operárias, que por serem menos qualificadas auferiam salários mais baixos do que os dos homens, mantendo-se exploradas e pobres. Muitas vezes, esta situação de pobreza empurrava-as para a prostituição, para sustentar a sua família. A assistência filantrópica exerceu

---

[38] Estas sociedades distinguem-se das instituições assistenciais tradicionais pelo seu pragmatismo na definição dos seus objectivos e na atribuição dos auxílios; socorrem primeiro as crianças, pois estas ainda se podem moralizar e disciplinar; o auxílio atribuído era condicionado a um levantamento das reais necessidades das famílias candidatas à protecção da sociedade; os bens materiais eram utilizados, pelas Sociedades, como instumentos de extensão da sua influência moral, condicionando sempre quem os recebia a um conjunto de regras prescritas por elas. Desta forma, as sociedades assumiam um dos fundamentos principais do espírito filântrópico-económico social da época: a conexão sistemática entre a moral e a economia.

[39] Hoje sabemos como a participação da mulher nesta missão filantrópica teve efeitos positivos na abertura de novos campos profissionais para a mulher; é o caso das educadoras de infância, das enfermeiras, das assistentes sociais, entre outras.

também um papel importante criando casas de atendimento a prostitutas. Pela mão da filantropia, a sociedade descobre uma forma económica (para o Estado e Municipalidades) de assistência mútua, materializada no apoio e incentivo à educação das camadas pobres. As Sociedades Filantrópicas vão permitir a transferência dos cuidados de protecção aos desfavorecidos para a esfera das instituições privadas com fins humanitários.

É todo um discurso de legitimação da vigilância e da intervenção do Estado e da Sociedade na esfera familiar que começa a ser produzido. A filantropia e as instituições por ela criadas aparecem como os primeiros mediadores entre o Estado e a família.

1.5. Discurso psicopedagógico

Os discursos que temos vindo a identificar foram construíndo um conceito e concepções de infância; no entanto, a sua consolidação e validação científica é devida aos trabalhos de psicólogos e pedagogos[40], produzidos na segunda metade do século passado e no início do presente. Neste período, e no quadro do paradigma positivista de ciência , assistimos à definição de um novo campo epistemológico, à emergência de uma disciplina autónoma - a Psicologia - (até aqui na dependência, ora da Filosofia, ora da Fisiologia), assente na experimentação e tendo como objecto o comportamento psicológico humano. A Psicologia, aplicando o método experimental ao estudo da mente e isolando factos do comportamento observáveis e quantificáveis, distingue-se da

---

[40] Optamos por não referir neste sub-ponto o contributo dos pedagogos por duas razões de natureza prática relacionada com a estrutura do nosso trabalho:
- a primeira, porque consideramos ser possível inferir do discurso filosófico (anteriormente apresentado) algumas orientações pedagógicas, uma vez que na época (séculos XVIII - XIX) a matriz do discurso pedagógico se confundia com o filosófico;
- a segunda, porque mais adiante, no ponto 3.1., nos iremos referir à evolução do pensamento pedagógico e à sua influência na "invenção" da Educação Pré-Escolar.

Filosofia (saber mais especulativo) e vê progressivamente validado o seu campo epistemológico pela comunidade científica universitária da época. Para tal, foram relevantes os estudos dos médicos fisiologistas, entre eles, Wundt e Fechner, nos finais do século XIX e os de Pavlov e Freud, no início do século XX. Estes especialistas investigaram os mecanismos corporais e fisiológicos que asseguram a recepção de informação do exterior e que estão na base dos processos mentais[41], entre eles a sensação. Pavlov em 1903, descobriu o reflexo condicionado, permitindo esta descoberta iniciar todo um processo de tentativas de estabelecer leis que explicassem as relações entre o comportamento, a actividade psicológica e o meio exterior, aqui materializado por estímulos de ordem física (cf. Candeias, 1993: 405). No quadro do desenvolvimento desta ciência, surge uma área de saber especializado que toma a criança como seu objecto privilegiado de estudo e de conhecimento - a Psicologia da Criança. Os primeiros passos foram dados por Itard, quando estudou cientificamente Víctor, o menino selvagem de Aveyron, investigação que passou a constituir um marco decisivo para a validação científica duma pré-psicologia do desenvolvimento. O debate (já por nós referido) em torno das teorias do conhecimento, racionalismo/empirismo, e as teses evolucionistas de Darwin e Haeckel promoveram e enriqueceram a focagem da Psicologia da Criança. Decorre do debate dos racionalistas/empiristas a consolidação de diferentes concepções de desenvolvimento: os primeiros valorizam o inatismo e os segundos, em contraponto, sobrevalorizam a aprendizagem (experiência). As teses evolucionistas, nomeadamente a lei biogénica de Haeckel (1850-1970) argumentavam que "a ontogenia era uma curta e rápida recapitulação da

[41] Fechner preocupou-se em "quantificar a intensidade da sensação em relação à intensidade do estímulo" (cf. Candeias, 1993: 405 cit em Ferreira, M., 1995: 127). Wundt fundou em Leipzig em 1879, o primeiro laboratório de Psicologia. A estrutura e o funcionamento do cérebro humano e do sistema nervoso eram outras áreas importantes na investigação experimental de então.

filogenia". Ao defender que o desenvolvimento humano desde o embrião até à fase adulta - ontogenia - "repetia" o desenvolvimento completo das espécies ou raças - filogenia - (cf. Archard, 1993: 32-33; Ferreira, 1995: 128), estas teses evidenciavam a premência e a importância do estudo da criança e a tomada de consciência, por parte da comunidade científica e dos adultos em geral, da infância como etapa determinante do desenvolvimento humano.

É a partir do estudo da criança que se poderá explicar o comportamento psicológico humano adulto, e, sobretudo, este novo saber permitirá que se possam adoptar medidas preventivas que intervenham positivamente no rumo desse desenvolvimento; isto significa que a educação é um processo fundamental no desenvolvimento de ser humano. Numa primeira fase, mais descritiva, as diferentes escolas psicológicas procuraram encontrar uma "norma" para a evolução das atitudes e condutas e definir as bases psicológicas da aprendizagem e socialização das crianças (cf. Weil, 1987: 144). Para o efeito, adoptam o método experimental assente na observação, descrição e registo sistemático das condutas das crianças[42]. À psicologia da criança,

> *"impõe-se, assim, uma observação dos comportamentos exteriores da criança como reveladores da sua interioridade, pelo que os movimentos, as percepções e as expressões, destacadamente os sentidos e a linguagem verbal, se vão constituir em factos psicológicos passíveis de serem observados, medidos, classificados, seriados, a fim de possibilitarem a determinação daquilo que em cada idade a criança consegue fazer e compreender, por forma a aferir-se um padrão normal de comportamento humano infantil".* (cf. Ferreira, 1995: 129-130)

[42] Recordamos aqui os trabalhos de Binet de medição da inteligência - quociente de inteligência (Q.I.), realizados entre 1909 e 1908, e a teoria sexual das neuroses de Freud datada de 1905.

Os trabalhos de Jean Piaget e Henri Wallon, produzidos no início do século XX (anos 20-30), marcam o início de uma nova fase, onde se desenha uma noção psicológica de infância -" tempo de ontogénese das funções mentais" - e de criança - "organismo em desenvolvimento" - (Weil, 1987: 145-147). Piaget estuda a génese, a formação e a evolução do pensamento da criança até à fase adulta, formulando uma teoria do desenvolvimento mental ligado ao conhecimento físico, estruturado em estádios de desenvolvimento, e descrevendo as principais características da aprendizagem nos primeiros anos de vida. Faz uma ruptura com a epistemologia do conhecimento dominante, fortemente marcada pelo behavorismo, ao conceptualizar o processo de desenvolvimento como o resultado duma interacção activa entre a criança e o meio ambiente.

> *"Piaget constroi um ser epistémico e universal em detrimento do sujeito individual e concreto"*. (cf. Ferreira, 1995: 131)

Wallon defende que o "desenvolvimento mental é o resultado das interacções entre o sujeito biopsicológico em maturação e o meio físico e social".

Gesell (1880-1960) observou o comportamento físico-motor e identificou etapas em função da idade e da maturação. Ao longo deste século, psicólogos como Freud, Erikson, Bandura, Brunner, Vygosky, entre outros, deram um grande contributo para o desenvolvimento e consolidação da Psicologia da criança[43].

---

[43] Como o objectivo deste sub-ponto do nosso trabalho é o de apenas assinalar o contributo da Psicologia na validação do conceito de criança, julgamos desnecessário abordarmos as obras dos psicólogos acima referidos.

Ao mesmo tempo, estes investigadores dão corpo à definição de infância como classe de idades específicas: ao identificarem estádios de desenvolvimento, segundo uma ordem sequencial, aos quais correspondem idades e determinadas características específicas, recortaram a infância em idades, e desocultaram rupturas, desequilíbrios até aqui desconhecidos.

1.6. Síntese: diferentes imagens de infância, unidade em torno do conceito de infância

Em suma, a variação histórica do conceito de infância parece ser uma regularidade em todas a sociedades ocidentais sugerindo uma relação com a evolução do pensamento (político, cultural, económico) europeu e os processos sociais experienciados pelas sucessivas gerações.

Neste longo e lento processo de reconhecimento da natureza infantil e a partir dos discursos produzidos, foram emergindo diferentes concepções de infância. Num artigo de 1990, Hendrick, evidenciando a variabilidade histórica do conceito de infância, identificou as diferentes concepções que na sociedade inglesa foram emergindo ao longo dos últimos séculos (1800 até aos nossos dias). Como já referiu Ferreira (1995), parece-nos possível adoptar a tipologia de Hendrick na análise da construção da infância na sociedade europeia uma vez que nela identificamos as preocupações dos discursos e práticas sociais atrás referidos, considerando-a, por estes motivos, uma extensão da tipologia de Badinter. Hendrick encontrou as seguintes concepções:

A Criança Romântica (Romantic Child) surge no século XVIII em torno da discussão entre a boa e a má natureza da criança. A influência da

visão pessimista da infância do protestantismo[44] era grande na sociedade inglesa, no entanto esta visão era confrontada com a da inocência da criança, fortemente legitimada pela obra de Rousseau. A valorização da inocência da criança, como aliás já pudemos verificar, alterou gradualmente a relação dos pais com os filhos.

A Criança Trabalhadora (Factory Child) é aquela que, vítima das profundas alterações sociais e familiares operadas pela revolução industrial, começa a trabalhar nas fábricas (têxteis, de metais), nas minas, nos serviços, na agricultura, contribuindo, logo após a primeira infância, para o orçamento familiar. Esta concepção emerge e começa a ter visibilidade social quando os filantropos começaram a criticar sistematicamente a exploração e as precárias condições de trabalho e de vida das crianças, obviamente, as das classes populares. Neste debate é colocada também a situação das crianças, sobretudo raparigas, que trabalham na esfera familiar, as que se dedicam ao trabalho doméstico, que cuidam dos irmãos mais novos, que eram em regra desvalorizadas no seio familiar e "desconhecidas" na esfera social assumindo tarefas e responsabilidades impróprias para a sua tenra idade.

A Criança Delinquente (Delinquent Child), aquela que pelos seus comportamentos indigentes constitui uma ameaça à ordem pública. São novamente os filantropos os mais sensíveis a este problema mostrando como as condições de vida destas crianças e jovens estão na origem dos comportamentos indigentes precoces.

A Criança Médico-Psicológica (Psyco-Medical Child); esta concepção começou a esboçar-se a partir do desenvolvimento, nos séc. XVIII e XIX, dos saberes médicos, biológicos e do discurso higienista, assumindo-se com mais

---

[44]O mesmo aconteceu nas sociedades católicas- recorde-se a concepção de "criança medo" identificada por Badinter.

legitimidade no final do séc. XIX pelo reforço dado pelas novas descobertas da psicologia infantil e da psicanálise.

A infância passa a ser observada através de uma grelha de análise científica que vai estabelecendo parâmetros de comportamentos, qualidades, ritmo de desenvolvimento, isto é a criança é observada segundo a norma científica.

A Criança-Aluno (Schooled Child) surge no último quartel do séc. XVIII e é contemporânea do surgimento da escola pública. Esta concepção é construida a partir da criança delinquente e da ideia de que só uma boa e moralizadora educação é que evitaria a reprodução dos tão indesejáveis comportamentos. A escola socializou as novas gerações impondo um padrão universal de saber e de comportamentos que é identificado e apropriado como o válido, assumindo um papel preventivo de moralização das classes populares e a criança é percepcionada como um ser educável.

A Criança Bem Estar (Welfare Child - 1880-1918) surge a partir do reconhecimento social e legal da natureza infantil. Esta concepção é materializada no aparecimento de novos serviços de apoio à criança em diferentes áreas - prevenção social, saúde e educação - no final do século. Como refere Hendrick, é sobretudo a partir de 1914 até aos anos 50 que assistimos a um processo de duas reconstruções das concepções de infância que assentam e dependem da herança do séc. XIX:

A Criança de Jurisdição Psicológica (Child Psycological Jurisdiction) que alimenta a necessidade do aconselhamento e acompanhamento educacional e psicológico das crianças;

A Criança de Família (Family Child), que inclui a criança pública (Public Child), crianças colocadas em famílias de atendimento, surge entre as duas guerras mundiais. Este período crítico da história contemporânea privou

muitas crianças do contacto com os seus pais, ora por serem evacuadas das regiões de guerra sendo acolhidas em enfermarias, ora porque em consequência da guerra, a pobreza alastrou e muitas mulheres sentiram-se obrigadas a trabalhar fora de casa. A situação das crianças é considerada precária e preocupante à luz de informações agora disponíveis sobre as condições necessárias para o seu harmonioso desenvolvimento. Esta concepção é construída a partir dos estudos médicos, e sobretudo, psicológicos e pela teoria de vinculação de Bowlby que explicou os efeitos da privação maternal no desenvolvimento humano.

2 - Dos discursos acerca da infância à intervenção do Estado nos processos de socialização infantil

A apropriação pelo Estado dos discursos produzidos nos diferentes campos sociais, já por nós aqui reflectidos, está na base das medidas introduzidas neste domínio. O efeito mais significativo desta conjugação parece ser o crescendo na visibilidade social da infância e seus problemas. Donzelot (1977) explicou como, legitimado pelos discursos e através do apoio material da filantropia, o Estado passou a intervir no processo de socialização infantil, identificou três etapas: **moralização**, **normalização e contrato-tutela**.

Moralização: Esta primeira fase correspondeu ao período em que se procurou reforçar a autonomia das famílias a partir de um aconselhamento sobre os comportamentos considerados mais adequados: o controle da natalidade, a privacidade familiar e conjugal, a saúde e educação dos filhos, esforço e disciplina no trabalho, etc. Foi também a fase em que, a partir da revolução

burguesa do século XIX, a burguesia viu reforçado o seu poder e status social e encontrou condições para impor o seu padrão de família, monogâmica e indissolúvel, de maneira a ser mais fácil vigiar as famílias populares. A presença da mulher no lar[45] como sua guardiã moral e a estabilidade do emprego do homem passaram a ser considerados uma necessidade vital para a vida familiar. Em consequência, o comportamento familiar tipifica-se e desenvolvem-se mecanismos "naturais" de vigilância: os adultos vigiavam-se a si próprios e às crianças. A família torna-se um precioso instrumento de legitimação, emergindo como "aparelho ideológico" (cf. Althusser,1970) da nova ordem política, social e económica para a submissão da criança a esta nova ordem.

Estas medidas inserem-se no quadro dos pressupostos filantrópicos e os novos saberes da medicina, da puericultura, são os instrumentos privilegiados neste processo de regulação.

Normalização: Esta fase correspondeu sobretudo à necessidade de uniformizar a ordem moral e social abalada pelos movimentos revolucionários, que emergiram em alguns países da Europa. Reclamava-se dos Estados um trabalho árduo de uniformização social, tendente à legitimação do "homo industrialis". Ao mesmo tempo que os filantropos e higienistas levantavam bandeiras contra a promiscuidade (que corrompia a moralidade infantil) e o trabalho infantil, o Estado interfere na esfera familiar através da regulamentação de normas relativas às relações familiares e à família como instituição. Nos finais do século XIX, os estados regulamentam a união familiar (impondo o padrão da família burguesa) e criam um corpo legislativo nos vários domínios da vida familiar e da protecção à infância: leis sobre

[45]O trabalho da mulher fora de casa era desvalorizado e considerado desprestigiante; só as mulheres das classes populares continuavam, por necessidade, a ser operárias , pelo que o trabalho feminino passa a ser uma marca distintiva de classe social nas mulheres.

habitação social, saúde pública, vagabundagem[46] e embriaguez, vigilância das nutrizes, trabalho da mulher e de menores[47], vacinações obrigatórias, entre outras. Na maioria dos Estados Europeus, a Escola torna-se pública, gratuita e depois obrigatória[48]. Esta torna-se um precioso instrumento de coesão social e de regulação das famílias e é, sobretudo, vocacionada para preparar a criança para a era industrial[49].

Contrato - tutela: É o último momento deste processo de intervenção estatal e é caracterizado pela centralidade das medidas em relação às crianças, retirando às famílias a autonomia ganha no período de moralização. O Estado passa a deter o monopólio de produção das leis relativas à infância e os pais ficam responsáveis apenas pelo controlo dos comportamentos. Os saberes familiares são desvalorizados e assiste-se ao aparecimento de um corpo especializado de técnicos e burocratas que se reclamam de defensores das crianças (cf. Sebastião, 1995) e cuja principal missão é garantir o cumprimento das leis, podendo recorrer à repressão em casos considerados extremos. Estas medidas

---

[46]Para o caso francês ver Ph. Meyer (1977) sobretudo o capítulo II

[47]O trabalho infantil era duplamente preocupante: pelos efeitos na saúde das crianças, da exploração de que eram vítimas, muitas vezes sujeitas a horários e tarefas pesadas para a sua tenra idades e pelos efeitos nefastos da sua socialização nos contextos de trabalho. Nesta altura, a maior parte dos estados europeus ocidentais (França, Inglaterra) regulamentam os contratos de aprendizagem e a utilização das crianças pelos feirantes e mercadores e nas fábricas.

[48] Para a época, entre os finais do século XVIII e século XIX, esta medida foi bastante difícil de implementar e exigiu dos Estados alguma coragem política. Em primeiro lugar, foi preciso vencer a "batalha" da laicização do ensino, que na Europa católica estava nas mãos do clero. Recorde-se que foi Portugal o primeiro país a iniciar. em 1759, as reformas de ensino na sequência da expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal , reformas que levaram em 1772 à criação de uma rede de escolas públicas e à constituição de um corpo laico de professores dependentes do Estado (cf Nóvoa, A. 1989: 437). As críticas do movimento de laicização do ensino, para além das razões de ordem política e ideológica, direccionavam-se para o ensino que era ministrado às raparigas; consideravam que as ordens religiosas negligenciavam-no, reduzindo-o a fins missionários. A crença no papel educativo da mulher exigia uma formação e instrução mais cuidada, uma vez que era através da mulher que as normas sanitárias, educativas e cívicas se introduziam na família. Era pois fundamental criar uma escola pública competitiva face às religiosas. A gratuitidade da escola pública não resolveu a abstenção verificada na maior parte dos países; impunha-se a sua obrigatoriedade que, no entanto, contrariava a lógica liberal com grande expressão nos Estados Europeus. A forte resistência à escolarização das classes populares "empurrou " os Estados para a regulamentação da obrigatoriedade de ensino.

[49]Sobre a emergência da escola pública de massas ver E.P.Thompson (1967), Michel Foucault (1975) Bowles e Gintis (1975,1976), Margaret Archer (1979), Ramirez e Boli (1987).

são influenciadas pelas preocupações dos novos "especialistas" (professores, juizes, psicólogos, assistentes sociais) e dos filantropos, em torno do que estes últimos chamam a "infância perigosa" e "infância em perigo". Nas fileiras da "infância perigosa" encontravam-se as crianças que vagabundavam[50] pelas ruas, as que mendigavam e as que praticavam roubos; a "infância em perigo" era sobretudo aquela que fugia à escola e era vítima da exploração dos pais ou das famílias que a recolhiam como aprendiz. A resolução de alguns destes problemas era, muitas vezes, vetada pela autoridade parental, considerada a mais legítima. Esta resistência parental motiva os Estados a promulgarem normas relativas aos direitos dos pais sobre as crianças e à criação dos tribunais de menores, tutela de crianças abandonadas e correcção de crianças difíceis. Assiste-se a uma fragilização da soberania da família e à legalização da passagem gradual das crianças de famílias "moralmente insuficientes" [51](cf. Donzelot, op.cit: 79) para a protecção dos notáveis ou filantropos, através de mandatos de juizes. Estes passaram a ter poder para confiar à assistência pública, a uma pessoa ou Sociedade caridosa, uma criança que tenha sido autora ou vítima de delitos ou crimes.[52] A correcção das crianças "perigosas" era outra tarefa a enfrentar; a prisão de menores, ainda que já fosse objecto de crítica dos moralistas, era uma prática frequente, sobretudo, para as crianças de origem popular, a entrega dos menores delinquentes aos conventos e hospícios

---

[50] Na crítica à vagabundagem das crianças, os filantropos apresentavam as seguintes causas desta verdadeira praga social: o abandono das famílias que levava a uma decadência física; a exploração de que eram vítimas - sexual, económica (era frequente o aluguer de crianças a operários imigrantes; em "Os miseráveis" de Víctor Hugo encontramos retratadas a vida dos "limpa-chaminés" da Savóia) e política (verificaram-se listagens de menores nos movimentos revolucionários em França)

[51] Aquelas que por embriaguês sistemática, procedimentos escandalosos no seio familiar e por maus tratos às crianças comprometiam a sua segurança, saúde e moralidade.

[52] As obras filantrópicas têm nesta época um papel de relevo, colaborando com a justiça na protecção das crianças. O esquema de colocação era ,em regra, subordinado a três momentos:
1°- o menor ficava sob a alçada da administração judicial,
2°- esta confia-o a uma sociedade de "patronagem";
3°- esta sociedade devolve-o à família, mas exerce controlo sobre esta por forma a que seja possível continuar a vigiar o menor à sua guarda.

psiquiátricos era prática mais enraízada nas classes mais abastadas, no entanto, a lógica discursiva filantrópica remetia para políticas mais integrativas. Neste sentido, criam-se para o efeito, os "Patronatos" que têm um duplo objectivo: moralização e inculcação de hábitos de trabalho através da aprendizagem de um ofício. As crianças "em perigo" eram recolhidas pelas Sociedades Protectoras da Infância, criadas como referimos anteriormente pelos filantropos. Estas sociedades eram de grande utilidade pública, não só pelo acolhimento das crianças como também enquanto pólos difusores dos saberes sobre a infância e dos novos métodos de educação das crianças, na sociedade e junto das famílias cumpridoras das normas vigentes. Entre a família e o Estado estabelecem-se alianças visando uma harmonia social. Todavia, a ordem estatal é fruto, não tanto destas alianças, mas de uma conivência tácita entre aquelas duas instituições[53]; à família interessa proteger-se dos escândalos familiares, como por exemplo, a rebeldia dos menores, as raparigas de má reputação e os filhos adulterinos[54]; ao Estado preocupava o aumento de potenciais vagabundos e o consequente desperdício das forças activas da sociedade. Neste contexto, a Assistência Pública surge como uma das principais bases estratégicas de intervenção correctiva da vida familiar das camadas populares. Estas instituições constituem-se como " *superfície de absorção dos indesejáveis da ordem familiar*" (Donzelot, op. cit: 29), cujo objectivo era

---

[53] Para melhor entender esta conivência tácita convém recordar o antigo regime das alianças e das filiações; era tradição as famílias determinarem quais os filhos e filhas que se destinavam à perpetuação do património e ao casamento e quais os que permaneceriam celibatários e ao encargo daqueles - discriminação entre os filhos legítimos e ilegítimos. Os eleitos para a perpetuação do património ficavam sob a vigilância familiar para não iniciarem qualquer relação não prevista e aos restantes tornava-se importante dissuadi-los de pensarem em constituir família. Este regime provocava conflitos no seio familiar, distanciando a dimensão sexual da familiar, produzindo, em consequência, efeitos não desejáveis como as práticas de sedução, a vergonha dos ilegítimos e o abandono da família daqueles que não pactuavam com a ordem familiar imposta e que passavam a constituir fortes ameaças ao aumento da vagabundagem.

[54] Exemplo desta aliança família-Estado, interligando o direito à vida e o respeito pela honra familiar, foi a invenção da Roda, no século XVIII. Este dispositivo proporcionava à mulher expor o seu recém-nascido adulterino, mantendo o segredo da sua origem, permanecendo assim a sua reputação intacta.

> *"[...] explicitamente conciliar o interesse das famílias e o interesse do Estado, conciliar a paz das famílias pela moralização dos comportamentos e a força do Estado através do tratamento dos restos inevitáveis desse regime familiar, os celibatários e os menores abandonados"*. (Donzelot, op. cit: 28)

No processo de intervenção do Estado na socialização infantil esboçam-se dois modelos que serão, de agora em diante, estruturantes neste processo:

1) tutela - em que se mantém a vigilância, o questionamento sistemático e intervenção nas famílias não cumpridoras das normas instituídas e onde as crianças são objecto de processos de socialização divergentes;

2) contrato - em que às famílias cumpridoras é dada uma autonomia relativa para socializarem os seus filhos e resolverem, na esfera privada, os seus problemas (Donzelot, 1986; Sebastião, 1995).

O Estado vai assim afirmando o seu papel de regulador da vida social e simultaneamente vê reforçado o seu poder.

Da análise dos discursos aqui sumariamente apresentada, algumas conclusões nos parece ser possível retirar:

a) os discursos filosófico, médico-higienista e filantrópico-moralista legitimaram-se pela necessidade de transformação do conceito de criança e simultaneamente contribuíram para a institucionalização da categoria de infância;

b) todos os discursos referidos se centram na necessidade de moralização das famílias e na revalorização do papel educativo das mães.

c) houve uma apropriação daqueles discursos pelos governantes e administradores, e eles (discursos) foram congruentes e funcionais com as motivações económicas da época;

d) só quando a criança ganhou "valor mercantil" (cf. Badinter, op. cit: 152), isto é, ser considerada uma potencial riqueza económica, é que se foi construíndo uma nova definição social da infância;

e) os problemas que afectam as crianças passam a ser equacionados como problema social;

f) as modificações operadas na família, influenciadas pelo capitalismo, não só tiveram reflexos na clarificação do conceito de infância, como nos permitem entender como se foram construindo diferentes infâncias, isto é, diferentes concepções de infância e diferentes formas de viver a infância.

O Estado, através das suas instituições, enfraquece gradualmente o poder da sociedade e da família de serem agentes de si mesmos (Meyer, 1977: 184-185), através de um crescente domínio (monopólio) da produção e distribuição da cultura, "do saber viver, da vida comum".

3 - Das concepções da infância à "invenção" da Educação Pré-Escolar

3.1. A evolução do discurso pedagógico e a institucionalização da educação das crianças

A preocupação pela educação das crianças antes da idade das aprendizagens formais existe desde a civilização grega. Aristóteles (384-322 a.c.) na obra "Política"[55], ao preconizar o início da escolaridade formal para os 7 anos, reflecte sobre a importância dos anos anteriores considerando-os como período prévio à escolarização. Identifica a existência de 2 fases neste período: a primeira dos 2/3 anos até aos 5 anos e a segunda, dos 5 aos 7 anos. À

[55]Livro IV, capítulo XV

segunda fase dedicou uma atenção especial defendendo que neste período as crianças deveriam exercitar a sua actividade motora através de diferentes meios, em especial através do jogo e não se lhes deveria exigir tarefas intelectuais propriamente ditas; no entanto, considerou ser bastante útil que durante esta fase as crianças devessem assistir às lições que, mais tarde, elas próprias receberiam (cf. Garrido Garcia, 1989: 34). Todavia, não encontramos em Aristóteles a defesa da institucionalização da educação destas crianças; pelo contrário, ele considerou fundamental que elas permanecessem na família antes do ingresso na escolaridade formal.

Não obstante o pensamento Aristotélico sobre a educação infantil ter influenciado muitos tratadístas pedagógicos, apareceu uma nova tendência mais escolarizante, que incentivava as aprendizagens formais da criança , nomeadamente a aprendizagem das primeiras letras. Um exemplo desta tendência encontramos em Marco Fábio Quintiliano (século I), notável escritor , orador e pedagogo romano[56]. Este questionava a razão pelo qual as crianças pequenas contactavam com normas morais da vida e não com as letras. Considerava que a criança deveria contactar precocemente com algumas normas elementares, em forma de jogo, por forma a facilitar a tarefa que se lhes apresentariam mais tarde. Contudo ainda não se preconizava a existência de instituições próprias para estas crianças.

---

[56]De origem hispânica, desde cedo se tornou célebre pela sua cultura e capacidade oratória. Em Roma foi discípulo do gramático Palémon sendo eleito imperador no ano de 68, tornando-se então um dos maiores oradores do foro. Com a criação do ensino público por Vespasiano foi o primeiro professor de Retórica e Gramática. A sua obra de refência principal é, sem dúvida, o tratado *"De Institutione Oratoria"*. Nos 12 livros desta obra refere-se: 1 - preceitos acerca da educação desde a escolha da ama e do aio aos elementos dos actos preparatórios da Retórica; 2 - primeiras lições de Gramática e Retórica; 3 - problemas relacionados com a Retórica; 4 - as partes do discurso: narração, exórdio, proposição, divisão, confirmação e epílogo; 5 - tratado de Lógica, em que se estudam as fontes de argumentação; 6 - ensaio de Psicologia oratória, ou tratado das paixões ou moção dos afectos; 7 - disposição da oração; 8 e 9 - tratado de Eloquência; 10 - exercícios de composição, leitura e imitação, com estudo crítico dos maiores autores gregos e latinos, verdadeiro resumo histórico da Literatura; 11 - da memória, da dicção do gesto e da acção; 12 - conselhos gerais sobre o carácter e as obrigações do orador (cf. Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, 1978, Volume XXIV: 116, Lisboa: Editorial Enciclopédia, Limitada).

Esta preocupação pela educação das crianças não era conhecida na Idade Média, uma vez que a infância não era concebida como entidade social, distinta da adultez. Philippe Ariès (op. cit.: 276), escreve:

> *" A civilização medieval havia esquecido a paideia dos antigos, e ainda ignorava a educação dos modernos. (...) para essa sociedade não havia problemas: assim que era desmamada, ou pouco depois, a criança tornava-se a companheira natural do adulto. As classes de idade do neolítico, a paideia helenística, pressupunham uma diferença e uma passagem entre o mundo das crianças e o dos adultos, uma passagem que era realizada por meio da iniciação ou de educação. A civilização medieval não percebeu essa diferença, e, portanto, não possui essa noção de passagem."*

Na Idade Média, as crianças após o desmame e quando dispensavam a ajuda das mães ou das amas,[57] misturavam-se com os adultos, ingressando na comunidade e mundo de trabalho dos homens.

> *"Em suma, em toda a parte onde se trabalhava , e também em toda a parte onde se jogava ou brincava, mesmo nas tabernas mal-afamadas, as crianças se misturavam aos adultos. Desta maneira elas aprendiam a viver, através do contacto de cada dia(...) a transmissão do conhecimento de uma geração a outra era garantida pela participação familiar das crianças na vida adulta" (Ariès op.cit: 231-230).*

[57]Por volta dos 7 anos de idade.

Em pleno Renascimento ainda coexistiam as observações de Aristóteles e Quintiliano acerca da educação de infância, embora mantendo--se a ausência de experiências institucionais extra-familiares que as materializassem.

Foi ao longo do século XVII que se iniciou um longo processo de mudança de mentalidades. Juan Amós Coménio (1592-1670) foi o primeiro pedagogo a falar de escola infantil nas suas obras[58]. Em "Didáctica Magna", mais de duzentos anos antes dos Kindergarten de Froebel, Coménio esboçou o plano da "Escola do regaço materno" (cf. Ferreira, 1970: 12) destinado à educação das crianças até aos 6 anos. A escola materna teria seis graus ou escalões: para os primeiros, não preconizava uma escola/instituição separada da família pois as mães, no seu próprio lar, deveriam ser as professoras dos seus filhos.[59] A sua obra "Schola materni Gremii" pode-se considerar um manual de instrução de mães para a estimulação das suas crianças. Como descreve em "Pampaedia", só o último grau implicaria uma actividade escolar propriamente dita; para esta fase sugere a criação de escolas semi-públicas, orientadas por senhoras honestas, na casa das quais se agrupavam as crianças dos 4 aos 6 anos com a finalidade de as preparar para a escola pública. Preconizava que nestes contextos as crianças convivessem com seus pares, cultivassem as boas maneiras, cantassem, exercitassem o seu corpo, os sentidos e a memória. Gradualmente, e da forma o mais amena e natural possível, seriam também introduzidas actividades de pré-leitura e pré-escrita. Estas orientações têm que ver com a forma como Coménio concebia a infância. Jurjo Torres Santomé (1986: 2) escreve o seguinte:

> *"Recorrendo a exemplos da natureza, Coménio afirma que a infância se parece "às ramas principais" da árvore da vida de*

[58]Schola Gremii, Didáctica Magna, Pampaedia.

modo que esta depois não tem mais que ir desenvolvendo-as ou que a época que ele diz "maternal" é semelhante à amena primavera, adornada de germolos e florzinhas de vária fragância. É neste estágio que se situariam, segundo Coménio, as bases do desenvolvimento posterior do menino, tanto intelectual, quanto social, afectivo e moral; por este motivo há de ser uma educação recomendável para todas as crianças de todas as classes sociais."

Esta proposta concreta de institucionalização da "escola materna" influenciou bastante a sua época e as posteriores.

Na 2ª metade do século XVIII, em vários países da Europa, são criadas escolas do tipo do 6º grau de Coménio onde é clara a separação da esfera familiar. Na Inglaterra, aparecem as *"dames schools"* e em Espanha, as *"escuelas de amiga"*. Estas instituições [60] tinham carácter assistencial e embora, não havendo sistematicidade curricular (a sua maior característica era a improvisação) dedicavam-se à aprendizagem de orações e práticas religiosas, canto coral, alguns jogos e algumas actividades de leitura, escrita e cálculo.

Apesar destes precedentes, a institucionalização da Educação Pré-Escolar só se verificará bastantes anos após o nascimento dos sistemas públicos de educação.

No final do século XIX e início do século XX, a estrutura social sofreu grandes mutações que influenciaram, fortemente, diferentes áreas da vida social, entre elas, a da educação das crianças pequenas. A industrialização e a consequente migração das populações das aldeias para as cidades e zonas portuárias, criaram novas necessidades sociais. Na localidade de origem, a

---

[59] Desenvolver-lhes a linguagem e a discriminação sensorial.

[60] Eram orientadas por senhoras de procedência nobre sem formação especifica

família alargada colaborava na protecção e educação das crianças. Na cidade, a ocupação agrícola tradicional foi substituída pela actividade industrial que obrigava as famílias à ausência do lar por algumas horas; por outro lado, a mulher passou a ter um papel activo no mundo fabril não podendo assegurar na totalidade o papel que tradicionalmente lhe era atribuído, o de proteger e educar as suas crianças. Por estas razões, a família nuclear que chegou às cidades, deixou de reunir as condições para cuidar das suas crianças durante as horas de trabalho dos pais.[61]As antigas instituições assistenciais passaram a tornar-se fundamentais. Surgem nesta época, quer de inspiração religiosa quer filantrópica, associações[62] de apoio às crianças das famílias mais desfavorecidas que passam a constituir um marco de referência vital no desenvolvimento das primeiras instituições pré-escolares.

Para melhor compreensão do surgimento destas instituições em alguns países da Europa, em especial na França e Inglaterra que consideramos países de referência principal no nosso estudo, recuamos ao século XVIII para identificar a sua génese.

Em França, as primeiras iniciativas "pré-escolares" antes da Revolução Francesa têm carácter religioso; as *"écoles à tricoter"*[63] criadas em Vosges pelo pastor Oberlin, com finalidades caritativa e social (cf Boisdon, s/d), acolhiam crianças dos quatro aos sete anos. As crianças eram orientadas pelas animadoras e o ensino era organizado em torno de actividades de *"tricot"*, de leitura do alfabeto, caligrafia, cálculo mental, recitação e de reconhecimento de episódios da história natural e biblica.

---

[61]As crianças mais velhas podiam acompanhar os seus pais à fábrica e aí colaborar em pequenas tarefas; no entanto, as mais novas ficavam sozinhas a brincar pelas ruas próximas da fábrica ou das suas casas.

[62] A emergência destas associações filantrópicas está ligada às ideias iluministas que marcaram fortemente o século XVIII e ao movimento pró-escolarização universal e gratuita iniciado com a Revolução Francesa.

[63] A obra de Oberlin foi reconhecida pela Convenção de 1793 mas não teve seguimento.

F.P.C.E. BIBLIOTECA U.P.

Será por volta de 1800 que começam a emergir iniciativas mais sólidas. Em França, a filantropa Madame de Pastoret funda as *"salles d'hospitalité"* para acolher crianças desprotegidas e aquelas cujas mães trabalhavam.

Na Escócia, em 1816, o industrial e filantropo Robert Owen (1771--1858), inspirado no pensamento pedagógico de Pestallozi,[64] cria a primeira *"infant school"*, destinadas a acolher os filhos dos operários, menores de oito anos de idade, das suas manufacturas de algodão. Robert Owen confia a direcção da *infant school* a James Buchaman que, alegando o grande número de frequência de crianças, instaura uma disciplina tipo militar, afastando-se do pensamento pestalloziano.[65] Segundo Garrido (op. cit.), volvidos poucos anos da criação da primeira *infant school* em Nueva Lamark, encontravam-se duas orientações distintas nestas instituições: as *infant schools* destinadas aos filhos da classe média que admitiam apenas 10 a 20 crianças por sala e de orientação pestalloziana; e as *infant schools* destinadas às crianças do proletariado, que admitiam duzentas a trezentas crianças e cuja acção educativa era desenvolvida segundo o sistema monitorial lancasteriano.[66] Na época, um outro acontecimento que desempenhou um papel decisivo na evolução da educação

---

[64] Jonham Pestalozzi, natural de Zurique, pedagogo, considerado o pai da escola activa.

[65]Introduz a disposição clássica de sala de aula com carteiras e um estrado para melhor supervisionar as crianças. (cf. Boisdon, s/d: 24).Consideramos importante referir que na época, começos do século XIX, a criação destas instituições é fortemente influenciada por dois movimentos de escolarização das crianças: um traduzia-se na criação de escolas elementares e a partir de 1820, na abertura de instituições para menores de 8 anos, destinadas essencialmente para as crianças da nascente classe média cuja orientação educativa era inspirada pelo pensamento de Pestallozi; o outro movimento dirigido para a criação de escolas para os filhos das classe trabalhadora, segundo o método monitorial.

[66]Criado por Joseph Lancaster (1782-1852), difusor em Londres das "escolas mútuas ". Neste sistema a transmissão do conhecimento era assegurado por monitores; estes eram alunos mais avançados que foram inicialmente preparados pelo professor para posteriormente transmitirem o conhecimento a grupos de 10 a 20 alunos. A supervisão estava a cargo do professor que intervinha só quando necessário; o ambiente era austero, disciplinador, mantendo-se a disciplina através de um conjunto de castigos e prémios. Samuel Wilders, fundador da *Infant School* de Spitalfields, considerava que a única solução para os filhos da classe operária era conformarem-se com o sistema monitorial pois seria melhor oferecer-lhes uma formação reduzida do que deixar as crianças sós abandonadas a si próprias (cf. Garrido: 41).

de infância foi a criação da *"Home and Colonial Infant School Society"* destinada à formação de professores para este nível educativo[67].

A Espanha foi fortemente influenciada pelas experiências britânicas. Paulo Montesino (1781-1849), que as conheceu pessoalmente, quando exerceu um cargo de responsabilidade na política educativa, colocou bastante entusiasmo na criação de estabelecimentos para as crianças mais novas[68]. Eram instituições do tipo das de S. Wilderspin concebidas para acolher um grande número de crianças[69].

A partir de 1826, em França na região parisiense, começou a ter visibilidade social um movimento liderado por Denys Cochin[70] de propaganda das *"salles d'asile"*. Cochin concebeu uma pedagogia específica para as salas de asilo, tornando-se uma referência fundamental durante quase meio século para estas instituições. Estas "salas" recebiam crianças de ambos os sexos, entre os dois e os sete ou oito anos de idade e rapidamente proliferaram nesta região e nas grandes cidades francesas. A rede de salas de asilo virá a ser reconhecida oficialmente e em 1829 o conselho geral dos Hospícios de Paris passou a tutelar o conjunto das salas de asilo parisiense. Registou-se a partir de então, uma sucessiva revisão do estatuto destas salas de asilo. Uma circular d'Adolphe Tiers, dirigida aos prefeitos em 1833, sublinhava, pela primeira vez, o papel educativo destes estabelecimentos, considerando-os um "patamar" para

---

[67]Sociedade de escolas infantis para a Grã Bretanha e suas colónias. Esta associação influenciará outras do género na Europa, nomeadamente a instituição francesa de Madame Pape-Carpentier sobre a qual nos iremos debruçar mais adiante.

[68]A primeira foi criada em 1838 com o nome de Juan Bautista Virio, diplomata que anos antes lutou pela criação destas instituições.

[69]Um aspecto curioso a registar é o facto de Montesino ter recomendado que estes estabelecimentos deveriam ser orientados por docentes varões para melhor ser mantida a disciplina; as professoras eram apenas recomendadas se os grupos fossem reduzidos.

[70]Presidente da Câmara do décimo segundo bairro de Paris criou a primeira *salle d'asile* em 1828 (cf. Arrigi-Gabon, 1986). Influenciado pelo modelo das *infant schools* implementou instituições do género na região. Estas, reconhecidas como uma necessidade social fruto dos problemas recentemente criados pelo início da industrialização, propagaram-se rápidamente existindo 267 em 1837(cf. Boisdon, op. cit.: 25).

a iniciação à instrução e, por esta razão, deveriam ser chamados de *"petités écoles"* ou *"écoles d'enfance"*[71].

Mais tarde, uma outra circular enviada por François Guizot confirmou o papel educativo destas salas de asilo considerando-as o primeiro degrau do ensino elementar. No entanto, um Ordenamento de 1837 definiu-as de novo como estabelecimentos assistenciais de caridade cujo objectivo era a prestação de cuidados e vigilância material. Volvidos 11 anos, em 1848, o decreto de 28 de Abril redefiniu, uma vez mais, o seu estatuto, considerando-as estabelecimentos de instrução pública e passando a designar-se *"écoles maternelles"*. Estas redefinições sucessivas ilustram bem as dificuldades dos políticos em equacionar a especificidade da educação das crianças mais novas. Nesta redefinição do estatuto e finalidades das salas de asilo foi bastante relevante o papel de Marie Pape-Carpentier[72] na explicitação de um modelo educativo para estas instituições. Defensora da transformação das salas de asilo em lugares de educação, considerou fundamental o ensino das *"lições de coisas"*[73], canto, jogos, ginástica e formação moral. Em 1881, a escola maternal é integrada no sistema escolar público[74], tornando-se gratuita, laica mas não obrigatória.

---

[71] Cf. Boisdon, op. cit.: 25.

[72](1815-1878). Directora de uma *école maternelle* que mais tarde terá o seu nome, *École Maternelle Pape-Carpentier*. Publicou o livro *"Conseils sur la diréction des salles d'asiles"*. Propôs pela primeira vez a formação especializada do pessoal das maternais.

[73]Lições abstractas, leccionadas para um grande auditório, que as crianças não compreendiam e às quais era negado o direito de falar e de se movimentarem (Vigy, J.L, s/d).

[74] A escola maternal foi considerada o primeiro nível da escola primária.Os normativos legais emitidos entre 1881 e 1882 organizaram a maternal em secções segundo a idade das crianças (*petits* -2a 3 anos; *moyens*-3 a 4 anos e meio; *grands*-5a 6 anos), estipulou em 150 o limite máximo de crianças que cada escola poderia admitir. (cf Garrido op. cit.: 45). Boisdon (op. cit.: 26), refere o número máximo de admissões de 50 e o mínimo de 25 por sala de crianças de ambos os sexos de idades comprendidas entre os 2 e os 6 anos. Nesta época verificou-se também uma mudança ao nível da organização das salas da maternal, sendo os estrados e carteiras substituídos por mesas ovais. Esta alteração procurou promover uma ruptura com os métodos massificadores atrás referidos, inaugurando novos métodos e uma nova forma de organização espacial da maternal que melhor respeite as crianças deste nível educativo.

3.2. A redefinição da função social e a procura da especificidade educativa

Na segunda metade do século XIX foram dados importantes passos em prol da Educação Pré-Escolar, quer na expansão, quer no ganho de um carácter institucional específico. Na Inglaterra, a Lei Foster de 1870 (Foster Elementary Education Act) definiu a escolaridade obrigatória a partir dos 5 anos de idade. Como consequência verificou-se a generalização da última etapa do Pré-Escolar.

Na "luta" pela conquista de um carácter institucional específico temos de referir o contributo fundamental de Froebel (1782-1852)[75], o criador do primeiro "*Kindergarten*" (Jardim de Infância) em 1837 na cidade alemã de Blaukenburgo. Refugiado político[76] na Suíça, foi neste país que desenvolveu a sua obra teórica e prática, que se expandiu rapidamente pela Europa e pelo mundo. Fortemente influenciado pelas ideias de Rousseau e Pestalozzi, Froebel valorizava a actividade da criança no processo educativo. O seu método era activo, centrado nas necessidades das crianças, na valorização da liberdade de acção e do processo de aprendizagem da existência. Elegeu o jogo como a estratégia principal na organização do acto educativo e valorizou o contacto directo das crianças com a natureza.[77] A criança era concebida como uma "flor em crescimento" necessitando de um "jardim" e dos "cuidados de jardineiras" para desabrochar e florir.

---

[75] Pedagogo, influenciado por Pestalozzi com quem contactou pessoalmente em Franckfort e Yverdun, criador e responsável por várias escolas. A "vocação" para a educação da primeira infância emergiu do contacto com as obras de Coménio, atrás referidas. (cf. Ferreira Gomes.1977: 17)

[76] O clima político alemão, após a "abortada" revolução de 1848,era fortemente repressor. O governo considerou Froebel um homem perigoso, um socialista e decretou a suspensão dos Kindergarten.

[77] As áreas/actividades propostas por Froebel classificam-se em quatro grupos: I - jogos de ginástica acompanhados de cânticos; II - cultura de pequenos jardins; III - ginástica da mão; IV - narrativas, contos, poesias e cânticos.

> *"[...] para indicar que, como as plantas são tratadas num jardim com a protecção de Deus, em harmonia com a natureza e sob o cuidado de jardineiros experimentados, também as crianças, como plantas delicadas e embriões do homem de amanhã, devem ser tratadas de harmonia com Deus, com a natureza e com elas mesmas." (Ferreira Gomes, 1977: 17)*

Esta concepção marcou fortemente os discursos pedagógicos da época. A influência das ideias de Froebel, na Europa e nos Estados Unidos durante a segunda metade do século XIX, foram determinantes na redefinição do papel das instituições de assistência às crianças. O *"Kindergarten"* passou a ser a instituição pré-escolar de referência, sendo a própria designação, ainda hoje, a mais adoptada a nível mundial. Todavia, como escreve Garrido (op. cit.: 45), a influência do método froebeliano foi, nesta época, mais teórica do que prática. Em Itália, Fernando Aporti (1791-1858) foi um acérrimo difusor dos jardins de infância Froebelianos, mas na prática, as instituições italianas para a infância tinham mais correspondência com o modelo britânico de Wilderpin e o francês de Cochin. Também na Espanha se verificou o mesmo fenómeno: a evolução qualitativa foi lenta, as escolas passaram para a responsabilidade das autoridades municipais mas a orientação de Montesino mantinha-se e era desadequada às exigências dos novos tempos e à mentalidade froebeliana. A defesa dos métodos de Froebel foi protagonizada pelos mais proeminentes pedagogos, como por exemplo, Fernando de Castro (1814-1874), Mariano Cardedera, autor de vários artigos entre 1857 e 1863, Gines de Los Riós (1839-1915), B. Cossío (1857-1935), Pedro Alcantara[78], sem, contudo, se registarem

[78]Autor do "Manual Teórico-práctico de la Educación de Párvulos según el Método de los Jardines de Infancia de F. Froebel", publicado em 1879.

resultados práticos. Em França, recordemos o exemplo, atrás referido, de Marie Pape-Carpentier que embora influenciada por Froebel não conseguiu converter as massificadas salas de asilo em jardins de infância. A nova escola maternal, "anexada" ao sistema público escolar, evolui no sentido de uma maior aproximação aos objectivos da escola primária. Pesem embora as críticas tecidas na época por pedagogos e inspectoras gerais[79], reclamando para a maternal uma especificidade própria e defendendo o modelo de Froebel, o facto é que a tendência escolarizante tornou-se dominante. A defesa de um carácter específico para este nível de educação encontrou muitas resistências junto de pais e de professores que valorizavam mais a escolarização precoce das crianças, isto é, a aprendizagem da leitura, da escrita e o conhecimento em geral (Garrido, op. cit.: 46). Gradualmente, o espírito froebeliano foi sendo integrado e modificando as práticas educativas e a tradicional organização do espaço das salas de actividades.

A função das instituições para a infância sofre, claramente, uma redefinição neste final de século; da função meramente assistencial de protecção e cuidados às crianças pobres e da classe operária cujas mães trabalham, vimos emergir a função educativa. Começaram a ser ensaiados e valorizados métodos e técnicas pedagógicas visando o desenvolvimento das crianças, a resposta às suas necessidades de modo a favorecer o seu processo de aprendizagem.

Surgem duas orientações distintas que ainda hoje "disputam" as finalidades de Educação Pré-Escolar: na França a escola infantil instaurada sob a terceira república transformou-se em "escola maternal" pública, assumindo-se como preparatória para a escola primária, introduzindo actividades de

[79]Pauline Kergomard foi uma das mais proeminentes defensoras da adopção do modelo de Froebel. No entanto a sua opinião só mais tarde é reconhecida. O programa de 1897, influenciado pelas suas ideias, dá prioridade à educação física e motora, educação moral e intelectual.

propedêutica da leitura e da escrita; na Alemanha, com Froebel nascem os "Jardins de Infância", perspectiva que na época se torna dominante.

CAPITULO II

A REALIDADE PORTUGUESA

1 - A influência dos discursos produzidos acerca da infância e a emergência da infância como questão social na sociedade portuguesa.

1.1. Introdução

Neste ponto do nosso trabalho, centramo-nos na identificação e análise dos elementos discursivos e práticas sociais, que deram corpo ao surgimento da infância como questão social, bem como a emergência de políticas sociais e educativas relativas à infância no nosso país. Ressalvamos, desde já, o facto de dedicarmos mais atenção aos períodos (2ª metade do século XIX e anos 20-30 do século XX) em que se operaram alterações significativas na forma como se concebe, valoriza e protege a infância. Assinalamos apenas os aspectos e as medidas desenvolvidas nas restantes décadas do século XX, que a nosso ver permitem dar maior visibilidade à trajectória da problemática da infância em Portugal. Das políticas sociais, damos maior relevo às políticas educativas circunscritas à Educação Pré-Escolar, uma vez que estas são as mais relevantes para a compreensão e desenvolvimento do nosso trabalho.

Os trabalhos produzidos em Portugal sobre a infância[1] ou sobre problemáticas com ela relacionados têm reunido um conjunto de dados empíricos que nos permitem afirmar que o conceito de infância e o surgimento

[1] Entre outros, vejam-se os trabalhos de Lobo, I. S. (1982); Caldeira, Mª F. (1993); Lopes, Mª A. (1993); Machado, F.A. (1993); Azevedo, R. (1993); Rocha, C e Ferreira, Mª M. (1994); Ferreira, Mª M. (1995).

desta entidade como questão social foram também influenciados pelos diferentes discursos produzidos acerca da infância, apresentados no capítulo anterior. Como afirma Magalhães, J. (1997: 21), embora com relativo atraso na implementação das medidas, a educação de infância em Portugal seguiu as três fases da historiografia da infância: proteger, instruir e educar. As denúncias publicadas em jornais e revistas da autoria de médicos, escritores, pedagogos e políticos, bem como as medidas de protecção à infância implementadas quer pela sociedade civil, quer pelos governos, ajudam-nos a reconstruir (de forma aproximada) a condição de infância em Portugal a partir do final do século XIX e início do século XX. É alicerçada naquelas denúncias que, nesta transição de século, emerge em Portugal a infância como questão social importante (Cf Ferreira, 1995: 285).

1.2. A implantação da República e a revitalização da problemática da infância.

1.2.1. O contexto sócio-político e cultural

Vários autores[2] têm referido que a implantação da República em Portugal deu um novo fôlego à questão da infância. O ideário republicano actualizou os princípios do iluminismo -igualdade, liberdade, fraternidade-, promoveu a desocultação das heterogeneidades sociais, procurou empreender um projecto de construção de um homem novo, de uma sociedade nova, sedimentada por uma nova ordem social congruente com a sua ideologia política.

A luta contra a manutenção dos problemas e valores tradicionais e opressores do regime monárquico, nomeadamente o obscurantismo, o

[2] Entre eles, Caldeira, Mª F. (1993 e Ferreira, Mª M. (1995).

analfabetismo e a moral religiosa conservadora, constitui-se como uma das "frentes" de grande batalha[3] .

Como afirma, Ferreira (1995: 76).

> *(..) O ambicioso projecto dos republicanos, declarados herdeiros do homem esclarecido do iluminismo, se propunham desencadear, tanto numa prespectiva ofensiva (contra a monarquia e a religião), como integradora pelas (classes operárias). As palavras de ordem neste combate sem tréguas para inaugurar a República e para construir uma nova unidade social eram " cidadania, racionalismo e laicismo! ", as suas armas " o homem e a ciência racional e positiva!"*

A construção de uma nova cidadania impunha a libertação dos constrangimentos ideológicos, religiosos e sociais, que atrofiavam o homem, e a consciencialização dos seus direitos e deveres, e do seu papel "na construção de uma entidade colectiva solidária, em que cada indivíduo se reconhecia como valor social ao serviço da evolução da comunidade e do bem comum" (Ferreira, idem : 77).

A grande "aliada" na edificação deste novo projecto humano e societário foi a ciência que objectivou o conhecimento científico do homem e dos

---

[3] Os Republicanos enfrentaram muitas dificuldades. A maior parte da população era rural, católica e analfabeta; na transição do século, mais de 90% da população era católica (Oliveira Marques, 1983 : 83-85). Relativamente à taxa de analfabetismo os dados disponíveis nem sempre são coincidentes. Segundo Oliveira Marques (ibidem) a taxa total de analfabetismo era de 75,1%, sendo de 69,7% em relação à população com idade superior a 7 anos de idade. Para Serrão, J (1991:519 citado em Ferreira, 1995) e de acordo com os censos de 1900, a população analfabeta maior de 7 anos era de 74%, tendo reduzido em 1911 para 69,9%. No que diz respeito à distribuição do analfabetismo por sexo, idade e região, este fenómeno observa-se com maior ocorrência nas mulheres (83%), nos idosos e nas regiões sul e interior. Era nas grandes cidades de Lisboa e Porto que se observava o maior número de homens com instrução. Sobre dados do alfabetismo em Portugal, ver também Mónica, Mª F. (1978 :381) e Candeias, A (1996: 39-63).

fenómenos sociais, permitindo assim a ruptura epistemológica com o senso comum e a concepção teocêntrica da natureza e do homem[4]

Foi todo este cenário que permitiu a emergência e a valorização social dos saberes veiculados por um conjunto de actores sociais: médicos, higienistas, pedagogos, moralistas-filantropos. Estes actores, ao desocultarem os problemas da infância - alta taxa de mortalidade, abandono, mendicidade, fome, trabalho infantil, a falta de cuidados de saúde, higiene e educação - protagonizavam uma mudança substantiva na forma como se "olhava" a infância.

1.2.2. A condição de infância retratada por médicos, pedagogos e juristas.

1.2.2.1 - O discurso médico-higienista

A mortalidade infantil era um dos grandes problemas da infância em Portugal. Eram frequentes nos jornais lisboetas artigos como este.

> " ... *o mês de janeiro foi excepcionalmente doentio ... a mortalidade infantil foi: crianças até 1 ano - 167, de 1 a 4 anos - 84 ... num total de 291. Em 1900 e 1910, foi, respectivamente de 153 e 273. Estes algarismos recordam uma vez mais a miséria terrível da capital e a mortandade diária das crianças, por desleixo ou ignorância. Morreram pois em Lisboa durante o mês de janeiro, cerca de dez crianças por dia. A maior parte delas poderia viver se as tivessem cercado de algum conforto, se as famílias as criassem inteligentemente, utilizando algumas noções*

[4] Vivia-se um período fortemente influenciado pelo que se designou "O século (XIX) das explosões científicas" - o desenvolvimento das Ciências da Natureza e as Ciências Sociais e Humanas.

mesmo elementares de higiene e educação" (A Capital, 13 - 11 - 1911: 1)[5]

Apesar de Portugal ter uma das taxas de natalidade mais elevadas da Europa, a taxa de mortalidade era comparativamente muito alta. Contrariamente ao que ocorreu noutros países, em Portugal esta taxa manteve-se durante décadas, sendo a sua redução pouco significativa.

No seguinte quadro observamos o posicionamento de Portugal face a outros países e confirmamos que no espaço de duas décadas, o nosso país não resolveu este grande flagelo, apresentando a taxa mais elevada.

Quadro 1

Mortalidade infantil até 1 ano, por 100 nados vivos

	1914	1932
Nova Zelândia	5,9	3,1
Canadá	8,0	7,3
Suécia	8,6	5,1
Suiça	13,2	5,1
Inglaterra	13,3	6,5
Bélgica	14,0	8,8
E.U.A.N.	14,1	5,8
Portugal	14,1	14,0
França	17,0	7,6
Alemanha	18,3	7,9
Áustria	21,6	10,6

Fonte: Dr. Carlos Salazar de Sousa [6]

[5] Cf. Santos, Mª M., (1989) - anexo 1, citado em Ferreira, Mª M. 1995.

[6] "Necessidades e deficiências da assistência Infantil", in Conferências da série doutrinal da Liga Portuguesa de Profilaxia Social 7ª série: 344 - 345 citado por Caldeira, Mª F. (1993 : 27).

As razões apresentadas para a observância de tão elevada taxa de mortalidade foram, entre outras, a prática da entrega dos bébés a amas, a falta de cuidado de higiene e o desconhecimento de noções de puericultura[7].

Também na sociedade portuguesa foram os médicos os primeiros a denunciar públicamente esta situação. A prática da entrega de crianças a amas era uma vertente da denúncia:

> *"Para o recém-nascido, entre o leite muito bom de uma ama e o leite medíocre da mãe é este o preferível (...) leite da mãe e depois de ama. Mas da ama, só quando cuidadosamente escolhida e cuidadosamente vigiada". (Raimundo Ramos)*[8]

> *"(...) o leite da mãe pertence ao filho, e só a ele, e é portanto um crime de lesa humanidade que a mulher comete quando, podendo, não alimenta o seu filho e aquele que chama uma ama para casa comete dois roubos, pois que não só priva o seu filho do leite que lhe pertence, mas também rouba ao filhinho da ama o leite que só para ele era, ficando muitas vezes a ser criado com açorda e outras mistelas prejudiciais ao novo ser" (Adelaide Cabete)*[9]

Em Portugal, no início do séc. XX, ainda era esta a realidade.

O "abandono" camuflado, a condição saúde das amas são realidades que estes protagonistas procuram desocultar, utilizando o meio de comunicação social mais influente na época - os jornais.

---

[7] Este novo saber, a puericultura, surge nos finais do século XIX e passou a explorar cientificamente áreas da saúde infantil como a fisiologia da nutrição, metabolismo do lactente, etc. O desenvolvimento da puericultura foi um dos factores da queda da taxa de mortalidade infantil registada nos países identificados no quadro nº 1.

[8] Citado em Caldiera, 1993: 67.

[9] in Eugénica e Eugenética, Lisboa, 1929: 8-9 citado em Caldeira, 1993: 68

> *" (...) são entregues [crianças] para criação a mulheres, a maior parte das vezes desconhecidas, sem o menor exame clínico. A ama toma conta da criança, leva-a para sua casa; é uma verdadeira exportação ou deportação (...). Tenho visto um grande número de amas atingidas pela avariose ou sífilis, por vezes bem grave, inoculada pelas crianças que amamentam: tenho visto um grande número de crianças pessimamente tratadas pelas amas (...). Tenho visto algumas totalmente abandonadas pelas mães, que não mais aparecem, porque as amas, quando voltam a procurá-las para receberem o seu salário, nem notícias delas têm. E também tenho visto algumas - honra lhes seja feita - que, tomando amor às criancinhas assim abandonadas ou semi-abandonadas, as consideram e tratam como seus filhos". (Dr. Augusto Cunha Leal)*[80]

A ausência de conhecimentos de higiene e puericultura fazia perpetuar hábitos como os do recurso ao leite de animais, a falsificação deste através dos processos de desnatação e adição de água, que, aliados aos problemas decorrentes da sua conservação e doseamento, contribuíam para o aparecimento de doenças gravíssimas nas crianças levando algumas delas à morte. A acrescer a estes problemas há a registar más condições físicas e higiénicas das habitações e a inexistência de hábitos de higiene corporal nas classes populares.

---

[80] Artigo "A assistência às crianças", in O Século, 5 de Junho de 1923: 1, citado em Caldeira, Mª F. (1993: 68).

É todo este conjunto de realidades que desencadeia o que poderemos chamar de "ofensiva" médica contra a degradação da infância. Esta ofensiva segue duas orientações: a intervenção directa, consubstanciada em iniciativas concretas, e a intervenção indirecta através da formação de mães. A título de exemplo, recordamos a criação em Maio de 1911 do Instituto de Puericultura - Associação de Assistência Infantil e Escola de Educação Materna por iniciativa do Dr. Samuel Maia.

Esta instituição, para além do seu carácter assistencial, constituiu-se como um meio por excelência de difusão dos novos conhecimentos de puericultura, através da publicação de panfletos e artigos em jornais e também da formação de mães mediante a criação de cursos teóricos e práticos de higiene infantil[81]. Outros organismos da iniciativa médica que desenvolveram um papel importante foram os dispensários. A sua missão fundamental era cuidar das mães e das crianças desamparadas, prestando-lhes os primeiros socorros e dando-lhes alimento e agasalho. No entanto, acrescentaram a esta missão a de educar as mães dando-lhes conselhos profilácticos e encorajando-as ao cumprimento das suas orientações[82]. As preocupações dos médicos são bem visíveis no número de publicações de artigos quer em jornais, quer em revistas técnico-científicas, entre meados do século passado e 1940[83]. No entanto, a produção médica regista o seu maior desenvolvimento a partir de 1915 atingindo o seu valor mais elevado (119 artigos) na década 1930-1940. (Cf. Ferreira, 1995: 90).

---

[81] Este Instituto promoveu também consultas médicas às crianças, desenvolveu projectos de colaboração com o Parque Vacinogénico de Lisboa, para onde conduzia as crianças a fim de ser vacinadas; forneceu alimentos, medicamentos, enxovais e até brinquedos (Cf Caldeira, 1993: 75).

[82] O Dispensário de Stª Isabel de Lisboa institui prémios para as mães cumpridoras que apresentassem os seus bébés com bom aspecto, peso e saúde.

[83] 397 artigos publicados em 56 revistas e 691 artigos publicados em 152 jornais (Cf. Ferreira, 1995: 89)

O número de teses e dissertações apresentadas por médicos nas Faculdades de Medicina de Lisboa (15) e do Porto (20) e de congressos e conferências com temas relacionados com a infância no período compreendido entre 1870-1920 e nas décadas subsquentes são também fortes indicadores do interesse médico pela criança. (Cf. Rocha e Ferreira 1994).

As problemáticas mais abordadas são: as doenças infantis e seus processos de cura, a hereditariedade[84], higiene[85], alimentação, puericultura, inovações técnicas. O quadro 2 dá-nos conta de um conjunto de títulos de dissertações apresentadas por médicos portugueses às Faculdades de Medicina de Lisboa e do Porto no período compreendido entre 1930-1950.

---

[84] Na opinião de Bretes (1989: 47-55), a enformar o desenvolvimento desta área de pesquisa parece estar a preocupação com o conhecimento das caracteristicas da "raça portuguesa", da sua defesa contra a possibilidade de abastardamento e reprodução das debilidades individuais no colectivo, através do código genético. Encontramos subjacente a esta preocupação, o discurso económico: a "raça" concebida como pujança física e mental, o capital humano produtivo e eficiente em contraponto com os "débeis", os improdutivos que constituem um "peso" para a sociedade, uma perda na sua capacidade produtiva.

[85] A descoberta da função respiratória da pele contribuiu para que a higiene se transformasse numa disciplina da medicina e fosse possível dar maior visibilidade social à importância da higiene corporal como condição para uma boa saúde.

Quadro 2

Principais temáticas das dissertações académicas apresesentadas nas Universidades Portuguesas entre 1930-1950.

Doenças infantis	"Síflis no recém-nascido". "Morte aparente do recém-nascido". "Equizemas da 1ª infância"
Hereditariedade	"Hereditariedade fisiológica". "Considerações sobre a hereditariedade das doenças"
A Debilidade infantil	"A debilidade congénita". "O uso da incubadora artificial no tratamento da debilidade congénita".
Higiene	"Higiene e cuidados do recém-nascido". "Higiene da gravidez e do parto". "Higiene da 1ª infância". "Higiene e educação nos primeiros três anos". "Higiene no trabalho das crianças". "Breves considerações sobre o vestuário feminino".[86]
Alimentação	"Da amamentação materna". "Algumas considerações sobre a amamentação". "Lactação artificial e os fermentos solúveis": "Alimentação materna e higiene alimentar".
Puericultura	"Higiene e cuidados do recém-nascido". "Puericultura intra-uterina".
Inovações Técnicas	"A incubadora". "Práticas de vacinação".

Fonte: Rocha e Ferreira, 1994: 69

Como constatou Ferreira (1995: 96), entre os anos 20-30 "há um processo consciente de divulgação" dos saberes médicos que implicou a descoberta de novas formas de comunicação entre elas, programas radiofónicos, conferências públicas (o recurso à oralidade, que não era habitual) e a descoberta de outras expressões escritas: folhetos de propaganda e revistas de vulgarização.

Às preocupações dos médicos acrescentaram-se a dos pedagogos[87]. Como confirmaram Caldeira (1993), Rocha e Ferreira (1994) e Ferreira (1995), na

---

[86] Da autoria de Maria Leite da Silva Tavares Paes Moreira (1892). Esta médica juntamente com Laurinda Morais Sarmento e sua irmã Amélia de Morais Sarmento forma as três primeiras mulheres que se licenciaram na Faculdade de Medicina do Porto. A primeira em 1892 e as segundas em 1891. (Cf. Rocha e Ferreira, 1994 : 69).

[87] O termo "pedagogo" é aqui utilizado para designar todo o conjunto de autores de artigos publicados em revistas pedagógicas, de ensino e de educação.

transição para o século XX identificam-se temas comuns nas publicações médica e pedagógica: educação da mulher, protecção à mulher grávida pobre e à criança, assistência social e protecção legal da criança e educação da criança. Esta confluência temática é um dos indicadores da presença de um debate público que valoriza sobremaneira o problema da educação popular, nomeadamente o que se refere à educação pré-natal e da criança. Foi entre 1915 e 1925 que se observou o período de maior produção discursiva nestes dois campos de saber (Ferreira, 1995). Subjacente a este debate está a denúncia da má educação ou da sua ausência, resultante do desleixo das classes populares e da ignorância de alguns actores educativos (por exemplo, professores) e da sociedade em geral. A educação da criança surge como uma questão social e cultural, implicando uma redifinição das funções da educação e das relações criança-adultos. A este nível foram os pedagogos e os psicólogos aqueles que mais contribuiram para clarificar a natureza da criança e da sua educação.

1.2.2.2. O discurso psicopedagógico

No que se refere à produção do discurso psico-pedagógico, este teve grande desenvolvimento no final do século passado (XIX), em especial na década de 80, facto relacionado com o desenvolvimento da Psicologia e da Pedagogia. No entanto, em séculos anteriores, nomeadamente entre os séculos XVIII e XIX, e na esteira dos filósofos e pedagogos europeus, a pedagogia em Portugal teve ilustres representantes. Manuel de Andrade Figueiredo, Manuel Bernardes, Pina e Proença, Luís António Verney, Francisco José de Almeida (século XVIII), e Almeida Garrett, Alexandre Herculano, João de Barros,

António Feliciano Castilho, João de Deus, Custódio José Vieira[88] (no século XIX), entre outros, foram nomes que engrandeceram e deram corpo ao pensamento pedagógico português. Neste longo período de tempo, a construção deste pensamento teve avanços (no sentido de uma pedagogia mais libertadora do homem) e recuos e foi matizada, quer ainda pela "pedagogia jesuíta" quer pelas correntes filosóficas contemporânea, quer ainda pelo movimento liberal e socialista. Isto significa que não se trata de uma construção consensual, mas de um processo de construção conflitual, repleto de tensões sobretudo ao nível da conceptualização do homem e dos fins da educação.

Duas grandes preocupações atravessam a obra dos pedagogos da época:

a) a divulgação do discurso da "conservação da criança", do amor maternal, das boas maneiras, da puericultura (no século XVIII prolongando-se pelos séc. XIX e XX) e

b) a apologia e a materialização da instrução pública e laica, generalizada a todas as camadas sociais (século XIX e princípio do século XX)[89]

a) A primeira preocupação referida, encontramo-la, por exemplo, na obra de Pina e Proença, "Apontamentos para a educação de um menino nobre", que iniciava com noções de puericultura, ou mesmo na de Manuel Bernardes, "Discurso sobre a Educação" um verdadeiro manual de educação doméstica, ou ainda e do mesmo autor, "Arte Directiva para a Educação de Filhos Ingénuos" (de Fernando Pereira de Brito) onde Manuel Bernardes fazia a apologia de uma formação " segundo as obrigações do Racional, de Católico e de homem branco (...)"[90]A pedagogia setecentista acompanha e é influenciada pela produção dos pensadores contemporâneos europeus. Almeida Garrett foi

---

[88] Para maior conhecimento da obra de todos os autores aqui referidos, ver, por exemplo, Fernandes, 1978.

[89] Recordamos o facto de Portugal, a partir da Reforma do Marquês de Pombal, estar a "braços" com a criação e desenvolvimento do sistema de instrução pública.

[90] Bernardes, citado em Fernandes, 1978: 46

quem introduziu o pensamento educacional de Rousseau no diário pedagógico português (Cf. Machado, 1992)[91]. Na obra de Garrett é visível o equilíbrio entre a matriz rousseauniana e o seu próprio pensamento; em Rousseau, o escritor-pedagogo encontrou o fundamento para posições por si defendidas, adoptou princípios e processos mas contextualizou-as na sociedade portuguesa e nas exigências de um país em mudança que necessitava de cidadãos racionais. Tal como em Rousseau, questões como a liberdade do homem, o papel da mulher na sociedade democrática e a exaltação do amor maternal, estão presentes na obra de Garrett, constituindo, a seu ver, os eixos fundamentais para a mudança de comportamentos sociais. A educação é considerada o instrumento privilegiado para a reconquista da liberdade, para a identidade do homem e a autenticidade do cidadão (Cf. Machado, 1992). No entanto, algumas contradições aparecem na obra de Almeida Garrett. Por um lado, defende um discurso libertador do homem, mas paradoxalmente o autor defende a subjugação da mulher:

> *"A mulher deve estar em certa sujeição ao homem, porque dele depende"*[92]

Defende a educação como libertadora do homem, no entanto, tal como Rousseau, aceita que a educação não pode ultrapassar o que a natureza determina. Isto é, relativamente à mulher, ela tem essencialmente que cumprir a nobre missão de ser mãe e educadora. Os seguintes excertos são bem reveladores do tipo de educação feminina e do papel da mulher na sociedade preconizados por Garrett, bem como da presença do discurso filosófico da valorização do amor maternal.

---

[91] Embora a entrada do pensamento do filósofo francês em Portugal tenha sentido alguma resistência por parte de uma elite intelectual conservadora, o facto é que gradualmente ele se foi dessiminando na cultura portuguesa. Sobre esta temática, consultar Machado, F. A. (1992).

[92] Garrett, Obras Completas : 326 b, citado em Machado, 1992 : 333

(...) eu não te quero para doutora, só desejo que sejas boa, temente a Deus, que tenhas modos de senhora, e que cultives honestamente a inteligência que Deus te deu". (Garrett)[93]

"A mulher deixa de ser mãe, para o que a natureza a formou; é erudita, é autora, é estadista, é tudo menos mulher" (Garrett)[94]

Almeida Garrett, à semelhança de Rousseau, não conseguiu ultrapassar esta pré-determinação e, portanto, a educação da mulher constituiu-se como um dos maiores obstáculos à igualdade e liberdade.[95]

b) A segunda preocupação, mais visível a partir da 2ª metade do século XIX, assenta em duas vertentes: na conceptualização de métodos e materiais educativos para alfabetizar o povo e na formação dos professores primários. Relativamente à primeira vertente, a procura de um "método pedagógico português" foi um objectivo a alcançar, surgiram iniciativas importantes tais como o caso das Cartilhas de Castilho, João de Barros e João de Deus[96]. O esforço de conceptualizar um método de leitura adaptado à língua e à realidade

---

[93] Garrett, A., Obras Completas II : 820 a - excerto de uma carta enviada a sua filha Mª Adelaide, citado em Machado op. Cit: 331

[94] Garrett ibem: 701, citado em Machado, op. Cit: 333.

[95] Apesar desta opinião de Garrett nem todos os que se interessam pela educação, nesta época, pensavam de igual forma. Manuel Macedo e Mouzinho Albuquerque foram pensadores que influenciavam a opinião pública sobre os direitos da mulher à instrução pública.
"Tendo o sexo feminino igual direito de repartir as vantagens do social, a educação das mulheres não deve ser como até agora barbaramente abandonada. Criar-se-ão pois escolas primárias para este como para outro sexo, e os estabelecimentos de instrução pública lhe serão completamente franqueados". (Albuquerque, 1882 : 12)

[96] Castilho desenvolveu uma experiência de alfabetização na ilha de S. Miguel - Açores. Fruto desta experiência e do seu amor à causa da alfabetização, publicou em 1850 uma Cartilha à qual chamou "Leitura repentina, Métodos para em poucas lições se aprender a ler com recreação de mestres e discípulos". Esta Cartilha veio mais tarde a ser adaptada, adoptando o nome de "Método Castilho para o ensino rápido e aprazivel do ler impresso". Vulgarmente é reconhecida por "Método Castilho".
João de Deus é autor da Cartilha Maternal que era um método de ensino da leitura. Este método foi experimentado e difundido nos Jardins-Escolas João de Deus, criados por iniciativa do filho do poeta-pedagogo, João de Deus Ramos, e também foi utilizado no ensino de adultos pelo movimento da Associação de Escolas Móveis, criado por Casimiro Freire. (Cf. Fernandes, 1978: 115-117 e Nóvoa, 1986: 25-29)

portuguesa, notabilizou estes pedagogos que apesar das críticas[97], contribuiram para a alfabetização de muitos portugueses. Nesta fase foi notória a importância dos pedagogos portugueses, que, influenciados pelo Movimento de Educação Nova, em desenvolvimento no mundo ocidental, iniciaram um período fértil de debate e produção pedagógica[98]. É neste período, os "anos de ouro" da pedagogia em Portugal (Cf. Fernandes, 1978, Nóvoa 1987 a, 1987 b. Candeias 1993), que as obras de nomes como João de Barros, João de Deus Ramos, Adolfo Lima, César Porto, Álvaro Viana, Adolfo Coelho, Delfim Santos[99], Faria de Vasconcelos, António Sérgio, Irene Lisboa[100] e Amália Borges[101] e Irene Lisboa, entre outros, se tornaram conhecidas permitindo uma autêntica renovação pedagógica no campo educativo português. A matriz pedagógica era a da escola nova que preconizava os métodos activos, centrada nos interesses e necessidades das crianças e numa nova relação pedagógica - a pedocêntrica. A defesa de uma instrução laica e de uma formação integral era também um dos muitos princípios orientações do discurso pedagógico da época.

---

[97] Fernandes(1986 : 116-117), refere o debate "acesso" em torno do método de João de Deus. As posições dicotomizavam-se a favor e contra; todavia esta última posição nunca foi consolidada por elementos científicos. No século XIX, foi mesmo proposto que se fizesse uma investigação de pedagogia experimental acerca deste método, sem nunca se ter realizado.

[98] A década entre 1915-1925 foi a que registou maior número de publicações - 691 artigos em 152 periódicos. (Cf. Ferreira op. Cit.)

[99] Delfim Santos foi o primeiro a elaborar uma Teoria Filosófica da Educação. Seguidor de Sartre era um existencialista. A Pedagogia para Delfim Santos era um processo dinâmico e não estático. Afirmava: "caracterizamos a Pedagogia como processo existencial e não como tópico independente do tempo. A fundamentação existencial da pedagogia radica, pois, na compreensão da existência humana" (Santos, citado em Fernandes, 1992 : 9)

[100] Mais adiante no ponto 2 deste capítulo voltaremos a falar destes dois grandes pedagogos portugueses.

[101] Foi uma das grandes precussoras das técnicas de Freinet em Portugal; ensaiou no Centro Infantil Hellen Keller um método de integração de crianças de visão deficiente com crianças de visão normal. Para esta pedagoga, a génese da inteligência infantil deveria informar a transmissão do conhecimento.

A título exemplificativo do pensamento pedagógico da época, sentimos a necessidade de referir em traços gerais a obra de dois grandes nomes da pedagogia portuguesa do início do século, Adolfo Lima e Adolfo Coelho.

A Adolfo Lima[102] se deve a introdução das ideias e práticas do movimento de Educação Nova e dos métodos activos em Portugal. Na Escola Oficina nº1 de Lisboa (1905) desenvolve uma experiência de pedagogia libertária, tendo como eixos estruturantes a autonomia dos educandos, a aprendizagem pela descoberta, a co-educação e a educação integral, e como meio as metodologias activas. O seguinte excerto ilustra o conceito de "formação integral" desta experiência pedagógica.

> *"Daqui o desenvolvimento da sua Educação Intelectual, Manual, Artística e Social. Tirando-lhe o ensino Intelectual deixaria de ser humano e a Escola Oficina nº 1 de ser escola: prepararia apenas "utensílios animais" para fábricas e oficinas. Tirando-lhe o ensino Manual, deixaria de ser Escola Oficina. Tirando-lhe o ensino Artístico, prepararia criaturas vulgares e inferiores. Sem educação Social daria forças maiores a egoistas, auxiliando a divisão em servos e senhores, em domesticadores e domesticados (...)".*
>
> *(Acta da Direcção da Escola Oficina nº 1, nº 870, de 8 de Agosto de 1933)*

Adolfo Coelho defendeu a aprendizagem centrada nos jogos, rimas e contos tradicionais. Contrapondo o seu método aos utilizados na época, foi contra a mentalidade dominante que via nos jogos um factor de desvio das actividades

---

[102] Na Escola Oficina nº1 de Lisboa, colaboravam com Adolfo Lima pedagogos como César Porto, António Lima, Deolinda Lopes Vieira, Luís da Matta Jr.,Adolfo Lima foi também o fundador em 1924 da "Revista Pedagógica de Educação Social" que se tornou um excelente ponto de encontro de pedagogos como Faria de Vasconcelos, Álvaro Vieira de Lemos, Emílio Corte, etc. (Ver Candeias 1993, 1994)

úteis para o desenvolvimento das crianças. Tomando consciência de que "as práticas disciplinadoras do tempo e do gesto traduziam-se na sociedade por um papel de vigilância e repressão crescentes, exercido pela polícia médica que regulamentava e fiscalizava sobre os costumes e critérios do corpo" (Aires e Castel'Branco, 1995), insurge-se contra a rigidez e o artificialismo da educação da criança. Descobrindo o carácter lúdico da aprendizagem, propôs a utilização da tradição popular portuguesa, como meio de desenvolvimento das capacidades cognitiva e linguística da criança - memória, associação de palavra, sistema fonológico. Coelho procurou, desta forma, despertar a criança para a cultura e deu às crianças a oportunidade de, através do jogo, experienciar regras e papeis sociais que desempenhariam na fase adulta. Como homem de cultura, preconizou uma pedagogia cultural assente no conhecimento do próprio homem.

> *"O pensamento moderno declarou que o objecto de estudo mais digno do homem é o próprio homem. Qual poderá pois ser o estudo mais digno de um povo senão o estudo de si próprio?"(Coelho: 1883)*[103]

Como já afirmou anteriormente, a necessidade de institucionalizar o "ensino normal"[104], assente numa base científica e técnica, veio reforçar e consolidar a Pedagogia. Na formação do professorado, ao ser rejeitada a postura dominante, que considerava apenas a necessidade de aquisição de técnicos e estratégias de ensino, pelos alunos-mestres (valorização da vertente metedológica), iniciou-se um período rico de reflexão e construção que colocou a Pedagogia como disciplina central da formação dos professores e, simultaneamente, a Pedagogia "começa a definir-se como um corpo autónomo

---

[103] Coelho, Adolfo (1883). Os elementos tradicionais da Educação. Estudos Pedagógicos. Lisboa: Livraria Universal. Biblioteca do Museu de Etnologia, citado em Aires e Castel'Branco (1995: 4).

[104] Termo utilizado para designar os cursos de formação inicial de professores primários.

de saberes, emparceirando no movimento de afirmação das ciências sociais e humanas" (Nóvoa, 1991: 103).

Uma outra área do saber que também teve grande desenvolvimento na época, foi a Psicologia. Em Portugal, a produção teórica no campo da Psicologia divulgou as principais correntes psicológicas da época. Faria de Vasconcelos, Alves dos Santos, Egas Moniz e Aurélio da Costa Ferreira foram os principais difusores das pesquisas de Binet e da teoria psicanalítica de Freud (Cf. Fernandes, 1986: 41).

Na instância universitária, o reconhecimento da Psicologia, como ciência autónoma, foi lento. Fernandes (1986) assinala a introdução em 1885 de estudos da Psicologia na Curso Superior de Letras como suporte da Prática Pedagógica. Em 1901, no plano de estudos do mesmo curso, a disciplina de Psicologia aparece com o estatuto de especialização da Filosofia e as bases psicológicas da educação são conteúdos da disciplina de Pedagogia. Estes factos dão visibilidade à importância da formação psicológica mas, por outro lado, revelam uma frágil aceitação da Psicologia como disciplina autónoma. Em 1911, no âmbito da Reforma Republicana do ensino, foi criado o curso de Filosofia e nele foi incluida a disciplina de Psicologia Experimental. Outra iniciativa igualmente importante na consolidação da pesquisa e divulgação dos conhecimentos psicológicos foi a Fundação dos Laboratórios de Psicologia Experimental anexos às faculdades que serviram de meios auxiliares dos estudos filosóficos e das Escolas Normais Superiores[105]. As referências aos trabalhos de Jean Piaget só se encontram em meados da década de 30 do século XX, mas sem grande expressão quantitativa. Irene Lisboa teve o mérito de, precocemente, chamar a atenção da comunidade educativa para a

[105] A este nível muito se deve ao empenho de Alves dos Santos, professor na Universidade de Coimbra, que, após contacto com Claparéde, fundou o primeiro laboratório português de Psicologia experimental e incentivou a criação de outros, nas faculdades de Letras (Cf. Fernandes, 1978: 126)

importância da teoria piagetiana na formação dos educadores de infância (Cf. Ferreira, 1995).

A evolução da psicologia do desenvolvimento, "redescobre" a criança, dá visibilidade à importância de certos comportamentos infantis, como jogos de imitação, atitudes egocêntricas e de afirmação do "eu", e valida cientificamente os métodos pedagógicos activos e de cariz lúdico que foram proliferando nesta época.

1.2.3. Da articulação dos discursos acerca da infância à ideologia da maternidade.

Os discursos médico e psicopedagógico, ao darem visibilidade à natureza da criança e ao seu processo de crescimento e desenvolvimento, contribuiram sobremaneira para a emergência da "ideologia da maternidade" (Araújo 1991, 1993, Ferreira, 1995) em Portugal. A necessidade de as crianças terem boas mães implica que estas sejam socializadas para aceitarem e dignificarem a função maternal, bem como desenvolverem competências domésticas e educativas - ser boa dona de casa, cuidar do "arranjo" dos filhos e do marido. Daqui se infere a necessidade de educar as mães para a maternidade e domesticidade:

> *"Educar a mulher, eis o grande problema que resta por resolver... educar a mulher é levá-la a compenetrar-se do seu papel providencial na família, e achá-lo grande, útil, elevado, digno de saciar as mais elevadas ambições. (Mª Amália Vaz de Carvalho)*[106]

---

[106] Mª Amália Vaz de Carvalho, 1934 - 11, excerto retirado em Ferreira, 1995: 260-261

A educação da mulher orienta-se segundo o modelo da família burguesa, que após a revolução industrial passa a ser económica e ideologicamente dominante. Aquele modelo impôs às classes populares padrões de vida familiar e educativas. Como explicou Ana Nunes de Almeida (1983: 105-107), relativamente à incorporação do modelo de família burguesa pelas famílias operárias do Barreiro, este foi obtido através de dois processos : incitação - "um processo natural de difusão de práticas e representações familiares do topo para a base da pirâmide social" de onde surge a "família - cópia"; e importação de normas exteriores - através de um conformismo inculcado, fruto de uma tecnologia do poder fundada numa "teia histórica de relações informais e dispositivos de poder que procuram domesticar o corpo e o quotidiano das classes trabalhadoras urbanas a partir do século XVIII" (Almeida, 1993: 106) e, cujo produto é a "família disciplinada". Como aliás já tivemos oportunidade de referir no capítulo I e relativamente a outros espaços geográficos, estão subjacente à ideologia da maternidade objectivos do Estado em regular e normalizar a vida social portuguesa através da família (núcleo fundamental da sociedade), assumindo a mulher neste processo um papel privilegiado. A mãe exerce um papel fundamental na integração social dos novos seres, inculcando-lhes as normas e valores necessários à vida em sociedade[107]; a mulher - dona de casa contribui para o bom ambiente no lar e saúde física e mental dos seus filhos e esposo. Na adopção de comportamentos maternais, vislumbram-se modelos e expectativas diferenciadas consoante a classe social: o modelo de "boa mãe", ou seja, aquela que é boa dona de casa, boa esposa, que cuida dos filhos (do seu corpo) e caracteriza a mãe das classes trabalhadoras; e o modelo de "perfeita - mãe", aquela que não só é boa esposa e boa dona de casa, como

[107] Revemos aqui um posicionamento analítico próximo do paralelismo sociológico do consenso, em especial a perspectiva durkheimiana e parsoniana de educação.

cuida e educa os filhos, qualidades e obrigações que se esperam das mães de condição económica e sócio-cultural mais elevada (Cf. Ferreira, 1995: 265). É a mulher burguesa e letrada a que melhor integra os novos conhecimentos sobre a criança - puericultura, psicologia e pedagogia infantil publicadas nas inúmeras revistas e jornais da época - e portanto a que reúne as condições para ser a "educadora" no lar. Como extensão desta actividade doméstica assumiu também um papel social na esfera pública, como visitadora social, educadora familiar e puericultora[108] (Cf. Lobo, 1982: 358).

Em suma, como refere Ferreira (1995: 143), são visíveis em Portugal dois grandes momentos na consolidação do saber psico-pedagógico. O primeiro, visível a partir de 1880, é circunscrito à comunidade intelectual (médicos, pedagogos) e carateriza-se pelo esforço na apropriação e divulgação deste novo saber; o segundo momento é o da consolidação e da acção ou seja, é a fase de intervenção e difusão no campo educativo, reclamando a aplicação de novos métodos conteúdos na educação infantil[109].

O estudo científico da criança na sua vertente bio-psicológica e pedagógica permitiu a identificação de novos estados, novo recorte de idades, novas necessidades, e consequentemente levou à ruptura com uma definição homogénia e indiferenciada da infância (0 - 15 anos). O estudo sistemático da criança, ao centrar-se na 2ª infância (3 - 6 anos), deu visibilidade à especificidade de um tempo de vida ignorado e desvalorizado, por ser apenas um tempo de espera, de antecâmara da idade escolar. A descoberta das potencialidades deste período, que, entre a fase dos bébés e a "idade da razão", ensaia todo um processo rico em progressos físicos, mentais e afectivos, fundamentalmente para o desenvolvimento global da criança em direcção ao

[108] Sobre a emergência destas novas agentes sociais nos declinaremos no ponto 1.3 deste capítulo

[109] Por exemplo a percepção e a memória são novas áreas a ter em conta no desenvolvimento infantil, as expressões artisiticas e lúdicas são novos conteúdos a explorar e desenvolver.

uso pleno da razão, foi a alavanca principal na defesa de uma educação infantil (pré-escolar) institucionalizada. A ciência médica e psicológica acentuou o carácter de inacabado e a dependência da criança ao grupo familiar - a infância é definitivamente um tempo específico e a criança um ser frágil e educável.

Os discursos referidos revestem-se de um papel social importante[110]. Os seus protagonistas (médicos, pedagogos, psicólogos) não só contribuiram para a construção de "criança" e "infância", como desocultaram e denunciaram "infâncias" e reclamaram junto das entidades competentes, protecção social e assistencial à criança e à mãe. Propõem novas soluções institucionais para a assistência e educação da 1ª e 2ª infâncias, como é o caso das creches nas fábricas, jardins-escolas, o que por sua vez faz emergir novas categorias profissionais - as assistentes sociais, as educadoras de infância[111].

O Estado encontra nestes discursos o consenso necessário, a estratégia política de regular e neutralizar os conflitos sócio-culturais em presença. Como afirmaram Rocha e Ferreira (1994: 85).

> *(...) a descoberta de uma condição de infância precária, mas também a consciência do seu potencial social, constituem o mote que possibilita a intervenção do espaço público na esfera privada, tornando-a objecto de conflitos e disputas entre o estado e a família".*

No ponto seguinte procurámos assinalar as principais medidas de intervenção do Estado português no processo de socialização das crianças.

---

[110] Queremos contudo salientar, o carácter selectivo da divulgação dos novos saberes acerca da infância; manuais de educação, artigos em revista e mesmo artigos de jornais diários ou periódicos, dirigem-se a um público letrado e essencialmente urbano.

[111] Sobre a emergência desta última categoria profissional debruçar-nos-emos noutro ponto deste trabalho.

1.3 - Políticas Sociais de Assistência e Protecção à Infância

À semelhança do ocorrido noutros países europeus, os discursos produzidos pelos actores sociais e educativos que temos vindo a referir constituem a base consensual e legitimadora da intervenção do Estado em áreas fulcrais como a assistência, justiça , trabalho infantil e educação.

1.3.1. Os Antecedentes

Algumas medidas, ao nível da assistência pública, implementadas nos séculos anteriores (XV-XIX) denotam já uma preocupação dos governantes em relação à protecção da infância e aos desprotegidos em geral.

A partir do século XV, as Ordenações Manuelinas responsabilizavam as autoridades municipais pela protecção dos enjeitados e orfãos[112], sempre que não existissem na área do concelho albergarias ou hospitais que os acolhessem. Com a criação e difusão das misericórdias, o apoio aos expostos foi gradualmente assumido por estas instituições. Dada a gravidade da situação, para avaliar a extensão deste problema, quer as câmaras quer as misericórdias eram obrigadas a enviar para Lisboa mapas anuais com dados relativos às entradas e óbitos dos expostos.

A partir dos finais do século XVIII e durante o século XIX, a problemática da protecção e assistência à infância deixa de ter um carácter caritativo para gradualmente se assumir como dever público. (Cf. Lopes, Mª 1993). O poder central passa a intervir com maior expressão nesta área

---

[112] Até ao decreto de 18/5/1832 da responsabilidade de Mouzinho da Silveira, as mulheres viúvas eram consideradas inaptas para a tutela dos seus filhos: por este motivo remetia-se a responsabilidade do seu amparo e educação às instituições caritativas.

controlando e uniformizando todas as acções de protecção. Uma das primeiras iniciativas governamentais foi a criação da Casa Pia de Lisboa em 1780.

Esta instituição pública estava articulada com a Intendência-Geral da Polícia, cuja acção estava direccionada para a repressão da mendicidade de todas as idades que proliferava na sociedade portuguesa. A Casa Pia de Lisboa, não só acolhia as crianças e jovens mendigos, como os educava moralmente associando, mais tarde, a esta acção a sua formação académica e profissional[113]. Desta forma, esta instituição deu corpo à implementação de medidas preventivas rejeitando uma acção meramente remediativa. No seguimento da política de assistência pública e sem alterar o estipulado nas Ordenações Manuelinas, o governo cria, em todas as vilas que não usufruíam do apoio de outras instituições assistenciais, Casas de Roda para receberem as crianças abandonadas.

Como alternativa laica ao vazio criado pela expulsão dos jesuítas, que tinham uma larga tradição na educação e protecção infantil, foi criada, em 8/5/1834 e durante a regência de D. Pedro IV, a Sociedade de Casas de Asilo de Infância Desvalida.

Destinadas a receber crianças de ambos os sexos, desde a idade do desmame até aos sete anos, no caso dos rapazes, e até nove anos no caso das raparigas, o seu objectivo era dar às crianças protecção, educação moral e cívica e instrução[114] .

Passos Manuel, pelo Decreto-Lei de 19/9/1836, uniformiza os serviços aos expostos, lançando as bases de organização do seu acolhimento.

---

[113] Como referiu Latino Coelho, esta instituição tornou-se uma autêntica "Universidade plebeia".

[114] Esta sociedade, imbuída de um espírito filantrópico criou asilos em várias cidades do país: estes asilos foram sempre dirigidos por dignos representantes da burguesia intelectual da época, entre eles proeminentes professores universitários.

Todas estas medidas justificavam-se pelo alto índice de mortalidade infantil, pelo aumento de crianças abandonadas e de crianças orfãs, muitas delas em consequência das invasões francesas. Muitas eram as dificuldades encontradas: a falta de amas suficientes para cuidarem das crianças, a estratégia de "prevaricação" de algumas câmaras que, por terem demasiadas crianças a seu amparo, as enviavam para outro concelho, e os poucos recursos económicos.

O número de expostos não parava de aumentar: Entre 1862 e 1863 foram expostas 16.294 crianças; no ano seguinte 15.536, o que significa um exposto por cada 109 habitantes e um exposto por cada 8 nascimentos. (Cf. Lopes, Mª, 1993: 505). Este facto levou os governantes a introduzir medidas que reduzissem o número de expostos e de crianças abandonadas com pais conhecidos. Em 1867, o decreto de 21 de Novembro extingue as Casas de Roda como medida de moralização das classes desfavorecidas. Esta medida não foi de imediato concretizada pelas autoridades municipais, verificando-se que a sua supressão foi gradual em quase todo o país. Em sua substituição, foram criados hospícios de acolhimento não só a expostos como a crianças abandonadas, com pais conhecidos mas vivendo em situação de extrema pobreza ou pais reclusos, ou ainda por terem idade avançada. Os hospícios passam a controlar a admissão das crianças exigindo o preenchimento de requerimentos para a sua admissão, questionando os expositores e nos casos em que as crianças são consideradas indevidamente expostas estas são devolvidas às famílias.

Uma outra estratégica no combate ao flagelo dos expostos foi adoptada pelas Juntas Gerais Distritais. Estas assumiram um papel de intimidação das mulheres grávidas não casadas, obrigando-as a declarar a sua gravidez, a participar o parto e a cuidar dos seus bébés. Em contrapartida, davam subsídios

às mães pobres durante a gestação e a lactação (por vezes até aos 4 anos de idade). Os hospícios foram dotados de enfermarias de maternidade sendo as parturientes vigiadas e obrigadas a cuidar dos seus filhos. As crianças abandonadas nos hospícios eram enviadas a amas externas. "O Regulamento para o serviço de expostos e menores desvalidos ou abandonados" publicado em 5/1/1888, reforça o papel das autoridades municipais; define que as crianças até aos 7 anos de idade ficavam ao cuidado das Câmaras Municipais e entregues ao cuidado de amas e as que tinham entre 7 e 12 anos de idade ficavam internadas em escolas-asilos onde receberiam formação profissional estando na dependência das autoridades distritais.

Consideramos que também no contexto português as medidas de protecção à infância implementadas pelo Estado são enformadas de uma visão mercantil da criança e suportadas por alianças tácticas entre o Estado e a família. Como refere Lopes Mª A. (1993: 506),

> *"Ao longo deste período verificam-se dois movimentos divergentes: por um lado, restringe-se a liberdade de exposição vigente no início da época, que, mais do que a criança, pretendia salvar braços para a nação ou proteger honras familiares. Por outro, a assistência oficial alarga-se às crianças abandonadas ou desvalidas."*

Durante a 2ª metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, várias iniciativas surgiram: as creches para recolher durante o dia os filhos das mães trabalhadoras, os dispensários para crianças, os lactários, as casas de correcção para menores e as maternidades. Com a implantação da República estão reunidas as condições políticas para o desenvolvimento mais consistente de políticas públicas de assistência.

1.3.2. A 1ª República e a laicização da assistência à infância

No contexto sócio-político e cultural do período da emergência e implantação da República, os problemas da infância, atrás referidos, são entendidos como sendo o resultado das desigualdades sociais e culturais visíveis na sociedade portuguesa. São elementos desintegrativos e anómicos que fazem perigar a construção da nova ordem social. Assim, o Estado português, consciente desta realidade, dá corpo a um conjunto de medidas legislativas de protecção da infância que vão abranger áreas consideradas prioritárias: saúde, assistência, educação, trabalho infantil. (Cf. Caldeira, 1993: 26).

Acentua-se, desta forma, a laicização da assistência, repudia-se o falso mendigo e questiona-se a "esmola" (símbolo da antiga caridade religiosa). Caldeira (1993 : 2) observou que nesta mesma época é visível na cidade de Lisboa um espírito de solidariedade muito próprio que se materializa no apoio a asilos ou outras instituições de assistência, de diferentes formas: na venda de peixe ou hortaliças mais baratas ou mesmo a oferta do que sobrava no final da jornada, por parte das peixeiras e vendedeiras de hortaliça; na cobrança de tarifas especiais de água, electricidade, de transportes públicos (em especial o comboio); na gratuitidade dos serviços prestados por médicos e barbeiros; na oferta de enxovais para bébés, nos "bodos" aos pobres[115].

Parece emergir um sentimento colectivo de proteção aos mais desfavorecidos, fazendo nascer todo um conjunto de práticas assistênciais informais[116] em simultâneo com as medidas assistênciais públicas.

---

[115] "Bodos aos pobres" - expressão utilizada para designar uma esmola em dinheiro ou em géneros alimentícios, oferecidas em épocas festivas por pequenas paróquias, Câmara Municipal, Governo Civil e pelos armazéns do Grandela e Chiado

[116] Estas práticas tinham um carácter individual ou associativo. São exemplo destas formas informais de assistência, as iniciativas da Sociedade de Beneficiência Coutinho e Cabral, da União Noelista Portuguesa

Ao nível da assistência pública e na sequência do trabalho desenvolvido durante a Monarquia Constitucional, o enquadramento legal de protecção à infância englobou também a mulher grávida e assumiu um carácter preventivo.

Portugal, ao nível de produção legislativa, encontra-se a par do que se fazia na Europa Ocidental, embora a condição de infância no nosso país em nada fosse comparável com a dos outros países.

O seguinte quadro, que não é exaustivo, ilustra o esforço dispendido pelo Estado Português no que se refere à legislação acerca da assistência, saúde e higiene.

Quadro 3

Produção normativa de assistência, saúde e higiene.

Legislação	Aspectos Predominantes	Importância
Regulamentos da Saúde Pública (Reforma Passos Manuel) Janeiro 1837	Cria o Conselho de Saúde Pública responsável pela fiscalização superior de todos os ramos da saúde.	Mérito ao nível de educação do povo sobretudo através do trabalho desenvolvido pelos delegados distritais.
Decreto de 3/Dez/1868 "Reforma do Bispo de Viseu"	Retira autonomia aos técnicos de saúde ficando estes com um papel consultivo.	É considerado um recuo em relação à legislação anterior.
Decreto de 4/Dez/1899	Cria a Direcção Geral de Saúde e Beneficiência Pública que promove a formação do Instituto Central de Higiene.	
Lei de Março de 1899	Obriga à vacinação e revacinação anti-varíola.	A partir desta lei, em 10/1/1907, é criado o primeiro posto vacínio oficial, destinado à

"Liga Pró-Moral", fundada em 1917 por empregados da sociedade "A voz do Operário" e a de "Os Bens Intencionados", pequena associação formada por pessoas imbuidas de um espírito solidário que anualmente vestiam e calçavam crianças pobres. Outra iniciativa aplaudida na época foi a do "Enxoval dos Recém-Nascidos", promovido por um conjunto de senhoras que angariavam enxovais para os bébés da Maternidade de Stª Bárbara.

		preparação e fornecimento da vacina anti-varíola.
Lei 12/Jun/1901	Organização da Direcção Geral de Saúde e Beneficiência Pública	
Lei 24/Dez/1901	Publica o Regulamento Geral dos serviços de Beneficiência Pública. Articula o Instituto Central de Higiene ao ensino sanitário técnico que passa a ser aqui ministrado. No art.74°, ponto 14, cria a Inspecção Sanitária Escolar que passa a fiscalizar as escolas públicas e privadas e os respectivos estabelecimentos de assistência infantil.	Da autoria de Ricardo Jorge é considerado um marco importante no desenvolvimento da Saúde Pública em Portugal. Promove a formação técnica de novos agentes de saúde.
Decreto-Lei de 15/Nov/1910	Reorganiza o antigo Dispensário da Rainha em Alcântara e transforma-o no Dispensário Popular de Alcântara. Este novo organismo dedicou-se exclusivamente à assistência clínica da infância	Especialização na assistência clínica infantil
1927[117]	Criação dos Dispensários de Higiene Social e Postos de Protecção à Infância, em Lisboa e no Porto.	
Em 1910	São extintos os serviços de Sanidade Escolar. A fiscalização é entregue aos delegados e sub-delegados de saúde.	
Lei 25/Maio/1911	Reorganiza os serviços assistênciais já existentes e cria novos serviços: a Direcção Geral de Assistência passa a coordenar, administrar e fiscalisar as instituições dela dependentes; o Fundo Nacional de Assistência ao qual compete garantir os meios financeiros para os serviços centrais e regionais; o Conselho Nacional de Assistência Pública que passa a fiscalizar e superintender a assistência pública	Lançou as bases de uma assistência moderna.

[117] A autora não especifica a fonte

	e privada, a administrar o Fundo Nacional de assistência e assume o apoio técnico-legislativo do governo; a Provedoria Central de Assistência de Lisboa que zelava e dirigia todos os serviços de assistência pública de Lisboa e tinha competências ao nível da averiguação da idoneidade dos "assistidos" e das suas condições habitacionais; o Depósito Central de Fornecimento que distribuie os géneros pelos serviços de assistência pública de Lisboa	
Decreto de 26 de Maio de 1911	Reorganiza os serviços de Sanidade Escolar, ficando estes sob tutela do Inspector de Sanidade Escolar, que fiscalizava o Ensino Secundário, sendo o Primário tutelado pelas autoridades sanitárias gerais.	
Decreto 6/Jan/1918	É publicado o Novo Regulamento da Sanidade Escolar. Prevê o médico escolar no Ensino Secundário e o apoio dos médicos municipais às escolas do ensino primário.	Valorização do papel dos médicos; emergência de novo agente social de apoio à infância escolarizada.
Decreto de 26/Fev/1920	Regulamento de Educação Física a adoptar em todos os estabelecimentos dependentes dos Ministérios da Instrução, Guerra e Marinha.	Incentivo ao ensino e à prática regular e cuidada de ginástica; "Corpo são, Mente sã"- passa a ser um objectivo a cumprir.

Fonte: Caldeira, Mª F. 1993: 5-11

Este conjunto de medidas ilustra que Portugal acompanhou (leia-se, ao nível legislativo) o movimento ocidental de transformação da concepção de saúde pública, ou seja a extensão do seu cariz curativo para o preventivo. Daqui a necessidade de educar a população e sensibilizá-la para a importância dos cuidados de higiene, da alimentação, da prática da ginástica e da

vacinação. Portugal foi um dos países pioneiros nas campanhas de vacinação[118] e de esclarecimento versando os temas acima referidos. Na luta contra o alcoolismo foi notável o trabalho da Liga Portuguesa de Profilaxia Social. A preocupação pela sanidade habitacional e escolar é também visível. A este nível o governo chamou a si a responsabilidade da sanidade das escolas de instrução primária e vigia a das habitações das famílias mais desfavorecidas.

O carácter centralista das medidas implementadas é notório, sendo aliás um dos pilares da nova estrutura assistencial pública em Portugal; os serviços (re)organizam-se em função da instância macro que conceptualiza a intervenção e que se mune de um "apetrechamento fiscalizador" para impôr a obediência à norma. A averiguação da idoneidade dos assistidos e das condições habitacionais dos seus lares são exemplos de novos mecanismos de vigilância das famílias utilizadas nesta época. Um outro pilar do sustento da assistência moderna é a formação de técnicos de saúde. Registamos a preocupação governamental pela formação técnica de novos agentes e a emergência da intervenção dos agentes de saúde em novas esferas institucionais - é o caso do médico escolar.

Uma nova área de intervenção do Estado nas questões relativas à infância é, como já referi atrás, a da justiça. Se nas áreas de saúde e educação o Estado permite a celebração de entidades privadas de cariz filantrópico ou religioso, esta área é assumida exclusivamente por si.

---

[118] Já em 1837 introduziu a obrigatoriedade da vacinação na admissão aos estabelecimentos públicos de caridade e beneficiência.

Justiça

Na área da Justiça surgiu em Portugal o sistema de Tutorias de infância, criado pela Lei de 27 de Maio de 1911[119]. Esta lei veio colmatar uma necessidade há muito sentida. Nos finais do século passado, em Abril de 1897, aquando da realização do Congresso Jurídico, promovido pelo Grupo Português da União Internacional do Direito Penal, já se debatia o problema da delinquência infanto-juvenil e a inadequação do aparelho jurídico-penal na resolução deste problema. A filosofia e os princípios repressivos do direito penal tradicional não potenciavam uma análise enquadrada nos condicionalismos físico-psicológicos e sócio-económicos do menor delinquente. Este era "julgado" pelo delito cometido e as condições ambientais que o preverteram não serviam de atenuantes da pena nem se considerava a alteração destas condições.

A nova concepção sobre a origem da delinquência infantil equacionava os factores de ordem individual (hereditariedade) e de ordem social (meio vicioso). Esta visão reclamava uma intervenção cuidada de cariz preventivo. Em conformidade com aquela concepção a Lei de 27 de Maio de 1911 preconizava a necessidade de:

> *(...) prevenir não só os males sociais que podem produzir a prevenção ou o crime entre menores de ambos os sexos, de menores de dezasseis anos completos ou comprometer a sua vida e saúde, mas também curar os efeitos desses males (...)*[120]

Neste sentido foram criadas as Tutorias de Infância, destinadas a "guardar, defender e proteger" os menores desamparados, em perigo moral ou

---

[119] É também criada nesta Lei a Federação Nacional dos Amigos Defensores das Crianças

[120] Artigo 1º da Lei de 27 de Maio de 1911, citado em Caldeira, 1993: 233

delinquentes. Tinham competência para retirar o poder paternal definitivo ou temporal, total ou parcial sobre os filhos aos pais que eram considerados moralmente insuficientes para tratarem dos seus filhos ou quando eram provadas situações de negligência, de maus tratos ou mesmo de abandono. As crianças ficavam ao cuidado da tutoria "sob a guarda e defesa e protecção da República" nos casos de inibição total do poder paternal, e "sob a guarda da República" sempre que aquela inibição era só relativa a certos direitos, nomeadamente os de guarda e educação.

As Tutorias adoptaram uma estratégia de correcção pela educação e pelo trabalho tendo em vista a reinserção social das crianças e dos jovens. Este aspecto foi inovador em Portugal. Os "corrigíveis" eram enviados para instituições de assistência pública ou privada onde eram educados, instruídos e aprendiam um ofício. Esta estratégia serviu um objectivo mais geral do Estado, o da integração dos delinquentes na disciplína social e do mundo do trabalho.

As Tutorias foram instâncias de vigilância permanente das famílias "tuteladas" (Cf. Donzelot, 1977) e de regulação das situações de conflito.

> *" A Tutoria é um tribunal, ou melhor, um instrumento de observação, de estudo e de dsitribuição dos menores delinquentes e dos menores em perigo de delinquir(...)"*
>
> *(Dr. Pedro de Castro)*[121]

Tal como ocorreu noutros países, esta intervenção jurídica fragilizou o poder paternal e simultaneamente construiu diferentes concepções de infância: infância perigosa, infância em perigo. Estamos na presença, em Portugal, do que Donzelot chamou de etapa de contrato-tutela no processo da intervenção do Estado na socialização infantil.

---

[121] Juiz responsável pela Tutoria Central de Lisboa, citado em Caldeira, 1993: 233

Protecção laboral dos menores

Uma outra área a que o Estado português esteve atento foi a da protecção laboral dos menores e das mulheres grávidas.

No final do século passado o Decreto de 10 de Fevereiro de 1890 e o Regulamento de 14 de Abril de 1893 constituiram o primeiro passo nesta área. Será no âmbito das "inovações legislativas da 1ª República" que esta preocupação ganha maior consistência normativa, sendo reforçada com um diploma publicado a 24 de Junho de 1911.

No entanto, apesar dos esforços legais, a aplicação das leis estava longe de ser alcançada[122]. Após o Golpe de Estado de Maio de 1926, o governo publica um novo regulamento do trabalho dos menores e das mulheres, no Decreto nº 14497, de 29 de Outubro de 1927. O seu preâmbulo denuncia a situação portuguesa no que concerne a esta realidade.

> *"(...) Na grande concorrência que as indústrias entre si estabelecem, tanto no mercado interno como no externo, é factor capital, para o barateamento do preço de custo, obter mão de obra fácil e barata. Daí vem o recrutamento de menores e mulheres para as fábricas e oficinas.*
>
> *O aperfeiçoamento da mecânica, tornando automáticas a maior parte das máquinas, permite aos menores conduzi-las com relativa facilidade. As mulheres, dotadas de uma grande habilidade manual, igualam-se, na produção, aos homens, muitas vezes excedem-nos, e com um salário inferior, metade ou pouco mais de metade do dos homens.*

[122] A Direcção Geral do Comércio e Indústria, em 20 de Novembro de 1911, alerta para o facto de os diplomas legais não estarem a ser cumpridos.

Depois é uma mão de obra dócil, disciplinada, obedecendo sem discussão, obedecendo a trabalhar horas extraordinárias, submissa, pronta a todos os sacrifícios. Razão de sobra para que a indústria procure a mão de obra feminina e dos menores (...)"

A mão de obra barata seduzia os patrões e as precárias condições económicas impunham aos pais dos menores e às mulheres a aceitação do magro salário que lhes era dado. Ou seja, as carências económicas das famílias explicam a sujeição às condições laborais precárias e desregulam o sistema da protecção laboral empreendido pelo Estado.

O conhecimento disponível sobre a criança nas áreas da medicina, puericultura e psicologia era a grande base de argumentação dos legisladores. O trabalho infantil constitui um problema nacional, sendo nefasto para o desenvolvimento sadio da criança, põe em causa a saúde e o equilíbrio dos homens de amanhã:

"porque os menores serão os homens de amanhã, que a nação carece sejam robustos e sadios, e as raparigas e mulheres serão as mães que devem dar à nação filhos perfeitos, isentos de taras e doenças (...)"[123]

Subjacente a esta preocupação estão também razões de natureza económica: a criança é um capital futuro.

Convinha pois estar vigilante no que respeita à idade de ingresso no mundo laboral, aos horários de trabalho praticados e ao tipo de tarefas executadas pelos menores e grávidas. O decreto que temos vindo a referir determina no seu articulado o cumprimento de procedimentos laborais

[123] Excerto do preâmbulo do Decreto nº 14498 de 29 de Outubro de 1927.

respeitadores da dignidade e especificidade das crianças e mulheres.[124] Sendo louvável este esforço, a que não foi alheio o facto de Portugal ter assumido compromissos internacionais (nomeadamente a aceitação do estipulado na Convenção de Washington de 20 de Outubro de 1919), faltou vontade política para impôr o cumprimento da lei.

Por outro lado, esta lei circunscreve-se ao trabalho industrial, quando muito aplicável ao comércio[125], ficando os sectores primário e terciário totalmente à mercê dos empregadores. Sendo o sector primário dominante na actividade económica do nosso país, a criança trabalhadora do meio rural fica desprotegida, aumentando desta forma as clivagens entre infância rural e urbana. Se mesmo no mundo fabril o trabalho infantil se reveste de grande invisibilidade social, na agricultura este fenómeno agudiza-se tendo em conta quer a sua natureza maioritariamente doméstica quer a irregularidade dos períodos laborais fortemente condicionados pelo clima. Reforça ainda aquela invisibilidade o facto de os dados sobre o trabalho infantil serem dispersos e imprecisos. A dificuldade em reuni-los prende-se com o facto de, para efeitos estatísticos, só serem consideradas as crianças com idade superior a 10 anos; deve-se também à irregularidade do seu trabalho e à ausência de atribuição de

---

[124] É considerado menor aquele que tem menos de 16 anos, no caso dos rapazes, e de 18 anos no caso das raparigas. Esta classificação de "menor" poderia ter um objectivo pedagógico de retardamento da entrada na vida activa. No entanto, o legislador conhecendo a realidade portuguesa determina que:
- O horário de trabalho não poderá exceder 6 horas e deverá ter um ou mais períodos de intervalo, para as crianças entre os 12 e os 14 anos, podendo aumentar mais uma hora (7 horas) para os menores entre os 14 e os 16 anos;
- O trabalho nocturno é desaconselhado a menores e mulheres, não podendo ser superior a 6 horas
- O trabalho subterrâneo é proibido às menores do sexo feminino e às mulheres e desaconselhado a menores do sexo masculino.
- O trabalho da mulher grávida não deve prejudicar a sua integridade física e mental e nos últimos dois meses da gestação o trabalho deverá ser moderado, estando prevista a sua suspensão, no caso de o médico determinar.
- Nas 4 semanas após o parto o trabalho é proibido e durante o período de amamentação deverão ser prestados cuidados à mãe e bébé, nomeadamente local próprio para os amamentar.
- os locais de trabalho com mais de 400 mulheres deverão ter uma maternidade e os que tiverem mais de 50 mulheres uma creche (Decreto nº 14498, referido em Caldeira, 1993: 14-17)

[125] Caldeira (1993: 17) refere a observância desta lei nos Armazéns Grandella de Lisboa.

um salário. O sociólogo Paul Descamps constatou em Oliveira do Hospital, no início da década de 30, que as crianças trabalhavam sem que tivessem direito a qualquer retribuição monetária[126].

No recenseamento geral da população de 1940 aparecem dados sobre o trabalho infantil no que respeita à distribuição das idades pela população activa. As crianças entre os 10 e os 14 anos de idade oficialmente registadas correspondem a 6% da população activa na agricultura. O seguinte quadro oferece-nos mais elementos sobre a actividade laboral das crianças na agricultura.

Quadro 4

Crianças entre 10 e 14 anos activos na agricultura (em percentagem) 1940

PROVINCIAS	TOTAL	TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM				Trabalhando na família	Ignorados	Outros
		Salariados (1)	Ao ano (2)	empregados (3)	Total			(4)
MINHO	14 947	11 , 5	10 , 9	4 , 9	27 , 3	56 , 7	15 , 1	0 , 9
TRÁS-OS-MONTES e ALTO DOURO	8 228	26 , 9	4 , 4	5 , 9	37 , 2	31 , 2	30 , 5	1 , 1
DOURO LITORAL	9 091	14 , 6	13 , 2	9	36 , 8	40 , 8	21 , 7	0 , 7
BEIRA LITORAL	10 137	22 , 1	4 , 8	4 , 1	31	44 , 8	23	1 , 2
BEIRA ALTA	8 700	18 , 9	3 , 9	6 , 4	29 , 2	26 , 3	43 , 3	1 , 2
BEIRA BAIXA	3 093	30 , 2	11 , 7	6 , 2	48 , 1	18 , 4	32 , 6	0 , 9
ESTREMADURA	5 138	49	1 , 1	4 , 5	54 , 6	16 , 9	27 , 8	0 , 7
RIBATEJO	5 169	64 , 7	2 , 7	5 , 6	73	8	18 , 6	0 , 4
ALTO ALENTEJO	4 343	55 , 6	5 , 3	17	77 , 9	3 , 8	18	0 , 3

[126] Cf. Lobo (1982 : 27-28)

BAIXO ALENTEJO	4 554	55 , 4	5 , 6	10	71	9 , 5	19	0 , 5
ALGARVE	1 970	28	10 , 5	6 , 3	44 , 8	20 , 6	33 , 8	0 , 8
CONTINENTE	75 370	28 , 4	7	6 , 7	42 , 1	32 , 4	24 , 9	0 , 6

Fonte: Recenceamento geral da população, 1940[127]

(1) Pagos ao dia ou à semana

(2) Pagos ao ano

(3) Pagos ao mês

(4) Patrão, chefe de exploração

Olhando para estes números eles confirmam:

a) a existência passiva deste fenómeno em Portugal, apesar dos esforços legislativos de protecção laboral à infância empreendidos em décadas anteriores - 75.370 crianças portuguesas trabalham na agricultura

b) a invisibilidade social do trabalho infantil - o trabalho na família atinge níveis muito elevados (Ex: Minho - 56,7%, Beira Litoral, 44,5%) ficando os contornos desta realidade escondida entre as fronteiras do lar;

c) A imprecisão dos dados obtidos - na coluna dos "ignorados", ou seja aqueles sobre os quais não existem "informações precisas sobre o seu regime de trabalho"[128], a percentagem é elevada (24,9%). Este dado significa que sobre aproximadamente ¼ da população infantil activa recenseada, se desconhece a forma e os conteúdos da sua ocupação laboral.

d) a alta taxa de proletarização das crianças - 42,1% trabalham por conta de outrem

[127] In Lobo, 1982: 25

[128] Lobo, 1982: 24

A acrescentar ao problema do trabalho infantil por sua consequência ou a ele interligado, existia também os problemas da não escolarização e do abandono escolar das crianças. Apesar da gratuitidade e obrigatoriedade do ensino primário, em 1930, no campo, só uma em cada três crianças frequentava a escola (Cf, Lobo, 1982: 70). O tempo de permanência na escola e os conhecimentos nela adquiridos não eram reconhecidos socialmente como válidos. Mais importante do que escolarizar as crianças, parecia fazê-las permanecer na esfera doméstica como recurso laboral ou enviá-las para as fábricas e comércio como aprendizes. O depoimento de um lavrador minhoto ilustra o que acabamos de afirmar. Interrogado por um jornalista do "Aurora do Minho"[129] sobre a sua intenção de enviar os seus filhos à escola, respondeu:

> *"Nem pensar... Eles estão aqui para trabalhar. O que é isso de escola?"*[130]

Mas nem sempre o trabalho infantil representou um obstáculo à escolarização das crianças. Nas zonas onde existia escola próxima, os alunos alternavam a actividade escolar com a agrícola e, em regra, o ritmo escolar era condicionado pelos ciclos laborais agrícolas. No entanto, a passagem de uma concepção de "criança-produtora" para "criança-estudante" (Cf. Lobo: 490) foi lenta, bem como o processo de escolarização que lhe está subjacente.

Poder-se-á questionar: sendo a intrução e educação do povo o lema orientador da política social dos governos da 1ª República, o que falhou? Alguns autores têm apresentado razões explicativas. Ferreira Gomes (1977), Lobo (1982), Caldeira (1993), Ferreira (1995), Cardona (1997), entre outros, têm referido como sendo um factor perturbador a agitação política vivida em Portugal, após a revolução liberal de 1820, e as mudanças sucessivas de

---

[129] Jornal de Viana do Castelo, fundado em 1854 e que ainda se publica na actualidade.
[130] Citado em Lobo, 1982: 60.

governo durante a 1ª República (46 governos em 16 anos). Neste último caso, o reduzido tempo de permanência dos governos punha em causa, na maioria das vezes, a implementação da medida decretada. Por outro lado, a desarticulação entre os vários organismos promotores das reformas e o iato verificado entre os empreendimentos estatais e privados (Caldeira, 1993: 26-23) não permitiam o desenvolvimento consistente dos projectos inovadores e, por conseguinte, conduziam ao seu inêxito.

A formação social portuguesa era muito heterogénea, dos pontos de vista económico e cultural, podendo-se desta realidade inferir que os discursos de protecção e valorização da criança e do homem só foram incorporados por aqueles que tinham recursos intelectuais para os perceber - os grupos escolarizados que eram uma minoria e que, em regra, tinham poder económico. Outra razão apontada é de natureza económica (Cf. Ferreira Gomes, 1977; Lobo, 1982). Portugal vivia uma grave crise económica que se arrastava desde o século passado (XIX) e se agravara, entre outras razões, pela participação de Portugal na 1ª Grande Guerra Mundial. O nosso país mantinha-se eminentemente agrícola e a pouca indústria existente atravessava um período muito difícil. Esta situação impunha fortes limites à intervenção estatal na área das políticas sociais, pela falta de recursos financeiros e pela necessidade de muitas vezes o Estado ter de "fechar os olhos" a situações de prevaricação da lei. Por exemplo, o Estado conhecia o abandono escolar das crianças por razões laborais mas não proibia a sua admissão na indústria - um dado que prova esta nossa afirmação é o facto de no decreto nº 14498 (ao qual nos referimos anteriormente) ser apenas solicitada a não admissão de menores que não soubessem ler nem escrever.

O Estado desempenhou o papel de árbitro social mas nem sempre a neutralidade exigida por esta função foi cumprida.

São visíveis alianças com o patronato que levaram ao acentuar das clivagens entre patrões e o proletariado. Com o Golpe de Estado de 28 de Maio de 1926, a política portuguesa inicia um novo período, observando-se novas estratégias para a resolução da crise social, económica e cultural e um desinvestimento nas políticas sociais públicas. O carácter religioso e caritativo vai enformar de novo as políticas sociais.

O Estado Novo e o triunfo da ideologia da maternidade

Entre as duas guerras mundiais, a estrutura social familiar e os comportamentos demográficos sofreram uma alteração significativa[131], fruto da crise económica generalizada e da consequente degradação das condições de vida das famílias da classe popular, bem como dos mecanismos que o Estado Novo desencadeou para intervir na resolução das clivagens observadas ao nível da formação social portuguesa.

Nos anos 30, para pacificar a classe trabalhadora, Salazar utilizou um verdadeiro "golpe de teatro", mascarando a natureza da crise e deslocando as responsabilidades dos problemas sociais para a família.

Segundo Salazar a pobreza não explicava todo o conjunto de males que afectava a classe operária (mendicidade, degeneração, mortalidade infantil, prostituição, etc.) mas considerava que por detrás destas realidades estava uma família destruturada, sem regras de convivência social e familiar, sem amor, sem apetência para o trabalho e para a disciplina.

---

[131] Esta alteração revestiu-se de caractristicas diferentes segundo a classe social e ocupação laboral: nas classes populares operárias, foram visiveis maiores sinais de desorganização familiar (aumento do número de crianças ilegitimas, prostituição), queda da natalidade e uma maior procura de trabalho fora de casa pela mulher. Na classe popular camponesa registou-se a tendência para a proletarização que, segundo Lobo (1982: 487), teve origem, em algumas regiões, numa resistência familiar à divisão das terras

"A mendicidade não é um índice de miséria porque ela é antes de tudo um vício (...), a maioria daqueles que mendiga não é por necessidade de mendigar". (Salazar)[132]

Na perspectiva deste estadista, a pobreza não tinha razões económicas mas morais. Toda a sua acção política é orientada por esta perspectiva. No Código Administrativo de 1936, da autoria de Marcelo Caetano, é apresentada uma tipologia para o recenseamento dos necessitados a qual deveria ser a base de qualquer acção social a este nível.

Foram criadas 3 categorias:

Quadro 5

Tipologia para o recenseamento dos necessitados

Pobres	ocasionais
	permanentes
Desempregados[133]	diligentes
	preguiçosos
Indigentes	os que não podiam assegurar a sua subsistência por razões de saúde física ou mental

Esta tipologia veio legitimar aquela concepção da origem da pobreza e também a de que não cabia ao Estado a exclusividade da sua resolução. Em diversos discursos políticos, Salazar alertava para a necessidade de o governo não cair na tentação de substituir a assistência tradicional (de cariz religioso e caritativo) por um sistema exclusivamente público de segurança social. Todavia o sistema de assistência tradicional era ineficaz e não correspondia às

[132] Entrevista concedida a António Ferro. In Ferro A. Salazar: 128.

[133] Diligentes - os que procuravam emprego. Preguiçoso - os que não querendo trabalhar exploravam a assistência.

necessidades da população portuguesa. A crise económica afectava todos, e mesmo as associações caritativas ou filantrópicas atravessavam fortes dificuldades financeiras[134].

Como resposta à crise social, Salazar procurou reduzir as tensões no seio familiar e inter-familiar provocadas pelo desemprego, intervindo na regulação do mercado do trabalho com leis protectoras do trabalho da mulher e das crianças que de alguma forma desencorajavam o patronato a contratá-los. O objectivo era a retirada da mulher do mundo laboral servindo um duplo interesse - a redução da taxa de desemprego masculino e a utilização da mulher como instrumento de manutenção e de reprodução da força do trabalho do marido (Cf. Lobo, 1982: 461). Nas campanhas a favor da"mãe-educadora do lar" e da "mãe-gestora doméstica", promovidas pelo estado salazarista, estava subjacente a ideia de que a mulher desempenharia um papel social fundamental na moralização dos costumes, na socialização para o trabalho e também, como boa gestora do lar, compensaria a queda dos salários reais, facto que constituía um dos maiores focos de conflito laboral da época.

> *"O mote de política familiar e social era necessariamente recordado: nos países ou em lugares onde a mulher casada concorre com o trabalho do homem nas fábricas e nas oficinas, nos escritórios ou nas profissões liberais, a instituição de família, pelo qual nos batemos como pedra fundamental duma sociedade bem organizada ameaça ruir" (Salazar)*[135]

Esta afirmação de Salazar parece demonstrar que a defesa do regresso da mulher ao lar não se dirigia apenas a mulheres das classes trabalhadoras (já que, pelo menos nas profissões liberais, o estrado social era seguramente mais

[134] Por exemplo, devido à baixa de receitas e dos donativos dos particulares, o Asilo D. Pedro V de Lisboa, a partir de 1931 reduziu o número de crianças internadas (Cf. Lobo, 1982: 352).
[135] In Ferro, A. Salazar, citado em Mónica, Mª F. (1978: 273)

F.P.C.E. BIBLIOTECA U.P.

elevado). Está nela implícita a apologia do "papel expressivo" da mulher (cuida do bem estar do lar) e do "papel instrumental" do homem (fonte de manutenção material) na família. O que se defende é a especialização dos papeis conjugais que estão em conformidade com as necessidades do sistema industrial moderno (Cf. Parsons, 1975: 43-62). O papel do Estado foi o de promover e assegurar um novo financiamento da estrutura familiar delegando na mulher um papel decisivo neste processo. Na sociedade salazarista o modelo da "boa mulher" era ser mãe, esposa e dona de casa, que faz recordar o da mulher dos três KKK: Kinder, Kuche, Kirche (filhos, cozinha, igreja), de inspiração nazi e fascista. (Rodrigues, 198: 910). Vemos neste modelo de mulher uma extensão da triologia - Deus, Pátria e Família - cuja conjugação constitui a fonte-base ideológica que sustentou o fascismo em Portugal durante quase 50 anos.

Esta política alicerça a "ideologia da maternidade"[136], atingindo o seu cume neste período. A mulher, ao assumir o conjunto das tarefas caseiras, a educação dos filhos, e a protecção dos idosos, preenche a ausência de um "Estado de Bem-Estar Social" em Portugal. (Cf. Lobo, 1982 op. cit.; Ferreira, 1995 op. cit.).

A tarefa das mulheres é "auxiliada" por um conjunto de novas agentes e instituições. A aposta na Educação das famílias, em vez da assistência maternal, faz emergir um conjunto de novas agentes de trabalho social e novas instituições. Nos anos 40 surgem as visitadoras sociais, educadoras familiares, assistentes sociais, cuja função primeira é a educação familiar das operárias, tarefa que se estende ao mundo rural na década de 50. Nesta época foram criados 6 centros rurais de formação familiar e a Escola D. Luís de Castro em

[136] Poderemos situar a génese desta ideologia, no discurso filosófico dos séculos XVII-XVIII, ao qual fizemos referência no capítulo I

Braga, passando esta a formar agentes de educação familiar. Ao nível do trabalho social, emerge uma investigação metódica, suportada por inquéritos sociais e monografias familiares[137], cujo objectivo era a classificação social e moral das famílias. A população-alvo da pesquisa eram sobretudo as famílias pobres ou potencialmente perigosas. Estamos perante uma nova área (serviço social)[138] e novos mecanismos de vigilância das famílias, que, nesta fase, pretensamente corresponderiam à necessidade de apoiar (através da educação) as famílias em crise mas que serviram também interesses ideológicos-políticos. Instituições como a "Legião Portugues" e a "Obra das Mães para a Educação Nacional" foram auxiliares perfeitas nesta trama social apelando aos valores corporativistas e à divisa Deus, Pátria e Família.

A necessidade de educar o povo e (re)educar a sociedade portuguesa em geral, segundo a nova matriz ideológica política-cultural, é uma tarefa urgente a desenvolver.

---

[137] O inquérito social foi criado para codificar formas de intervenção da assistência pública. No entanto no período salazarista revestiu-se de um outro carácter e serviu outros objectivos. Silva Correia em 1939 propôs um modelo de inquérito social familiar onde constavam parâmetros como estes: cacteristicas das habitações; ratio m2/ individuo e repartição dos indivíduos no espaço doméstico; hábitos do chefe de família - ex. onde passa as horas de repouso; comportamento moral, etc. (Lobo, 1982: 397). As monografias familiares, utilizadas por assistentes sociais, foram um meio de constatação da imoralidade, da desorganização da estrutura familiar, do vício, da indisciplina das classes populares, que segundo a óptica do serviço social eram geradoras das suas péssimas condições de vida.

[138] A área do serviço social foi reforçada com a criação em 1935 do Instituto de Serviço Social a quem foi confiado a formação das assistentes sociais. A sua fundadora, Isabel Bandeira de Melo - condessa de Rilvas, era simultaneamente a presidente da OMEN o que nos permite adivinhar qual a matriz ideológica desta nova área profissional.

2. A implementação de políticas relativas à educação das crianças e o surgimento da Educação Pré-Escolar em Portugal.

2.1 A Monarquia Constitucional e a génese da Educação Pré-Escolar.

O surgimento das instituições pré-escolares no nosso país seguiu o mesmo rumo do observado em países europeus, ainda que com um significativo atraso.

O conjunto de instituições assistenciais a que nos referimos nos pontos anteriores está na génese da educação pré-escolar em Portugal, embora tenham assumido inicialmente objectivos sociais e de assistência.

A nova definição social de infância, construida por psicólogos, pedagogos, médicos, reclamou daquelas instituições um atendimento educativo. A redefinição da função social das instituições de atendimento às crianças em idade pré-escolar[139] é também uma realidade em Portugal. Mas só poderemos falar deste processo de redefinição a partir do período da Monarquia Constitucional. O primeiro exemplo foi o da Sociedade das Casas de Asilo da Infância Desvalida de Lisboa, criada no reinado de D. Pedro IV, cujo objectivo era "dar protecção e educação e instrução às crianças pobres de ambos os sexos desde que tenham acabado a criação de leite, tratando dos meninos até à idade de sete anos e das meninas até à de nove (...)[140]. Na reforma da instrução primária de 1870 da autoria de D. António da Costa Sousa Macedo, é permitida a frequência da escola "desde os cinco anos de idade" (art 29°, Diário do Governo, n° 194, de 31 de Agosto). Esta medida

---

[139] Ao longo deste trabalho consideramos idade pré-escolar, o período de vida entre os 3 e os 5/6 anos (altura do ingresso na escola primária).

[140] Artigo 1° dos Estatutos da Sociedade das Casas de Asilo da Infância Desvalida de Lisboa, publicados em 1852, cit Ferreira Gomes, 1977: 20

pode indicar uma certa intenção de criar um ensino pré-primário. No entanto, a iniciativa que melhor ilustra a preocupação de orientar as instituições de atendimento às crianças com fins educativos foi da autoria de António Rodrigues Sampaio. Em 2 de Maio de 1878 foi publicada uma Carta de Lei que determinou:

> *"As Juntas Gerais de distrito e as câmaras municipais promoverão a criação de asilos de educação, como auxiliares da escola primária, para acolherem crianças de três até seis anos." (artigo 68º)*

Estes asilos de educação seriam subsidiados financeiramente pelo Governo. Esta carta de lei não chegou a ser regulamentada devido à queda, em Junho deste mesmo ano, do Governo, então presidido por Fontes Pereira de Melo.

Como refere Ferreira Gomes (1977), nesta proposta de Rodrigues Sampaio parece estar implícita a influência francesa, quer pela designação utilizada "asilos de educação", quer também pelo seu carácter preparatório da escola primária. Mas de modo nenhum é aceitável a dominância da influência francesa no discurso pré-escolar português. A obra de Froebel é já, há muito, conhecida e valorizada por escritores, pedagogos e políticos. Ramalho Ortigão, numa carta ao Ministro do Reino (Julho de 1876) recomenda a criação de

> *"Jardins-Creches ou Jardins de crianças como os que se estão usando na Suiça e na Alemanha, onde as crianças de três a sete anos aprendem praticamente as línguas com mestras estrangeiras e recebam as primeiras lições rudimentares das coisas, sem abrirem o livro e conservando-se pelo maior espaço de tempo ao ar livre"*[141]

[141] In Farpas, Vol. XV: 41 citado em Ferreira Gomes, 1977: 22-23.

O pedagogo José Augusto Coelho, cuja obra foi influênciada pelas concepções positivistas de Comte, Spencer e pelo pensamento de Foebel e Pestalozzi, foi também uma das vozes que se ergueram em defesa da especificidade da educação infantil. No seu livro "Princípios de Pedagogia", publicado em 1893, no tomo IV, apresentou "as fases da vida educativa" distinguindo duas grandes fases ou idades: a idade da generalidade e a idade da especialidade[142] . É na primeira fase que se inscreve a educação infantil, que segundo aquele pedagogo, deverá dividir-se em 4 períodos: 4 aos 5 anos; 5 aos 6 anos; 6 aos 7 anos e dos 7 aos 8 anos. Para estes períodos apresentou um "quadro-programa"[143], onde constavam as áreas de aprendizagem - Educação Intelectual, Educação Tecnológica, Educação Física - e as noções que as crianças pré-escolares deviam aprender. A metodologia proposta era idêntica às "lições de coisas" de Froebel. Os grandes objectivos da educação infantil, para José Augusto Coelho, eram o desenvolvimento psicomotor, social, afectivo, estético e intelectual. Como afirma Ferreira Gomes (1977: 150-151), estes objectivos aproximavam-se dos que orientam este nível de educação na actualidade. Preconizava a criação de um ambiente "alegre, fácil e doce" na escola infantil que, desse continuidade à família mas que ao permitir simultaneamente experiências de situações de grupos e vida colectiva às crianças, fosse a antecâmara da escola primária. O grande valor pedagógico da

---

[142] Fase da generalidade - período compreendido entre o nascimento e o fim da instrução primária ou da instrução secundária, que é caracterizado pela indiferenciação e generalidade das aptidões dos educandos.
Fase da especialidade - período que inicia para o comum dos educandos, com a conclusão do ensino primário e, "para os que se propoêm a dirigentes ao terminar o ensino secundário" e que pode prolongar-se até ao termo do ensino superior.
A fase da generalidade, tendo em conta a evolução dos processos de aquisição mental, subdivide-se em: período empírico (nascimento até aos 8 anos de idade), período empírico-científico (dos 8 aos 12/13 anos), período científico (dos 12/13 até aos 20/21 anos de idade).

[143] Talvez se possa considerar a génese de um currículo para a educação infantil em Portugal. Sobre este assunto, consultar Ferreira Gomes (1977: 142-150).

escola infantil residia no facto de ela potenciar o desenvolvimento da "dimensão social" da criança, objectivo que não estava ao alcance da família.

José Joaquim Rodrigues de Freitas, ilustre deputado do Porto, num discurso sobre a instrução pública afirmava:

> *"A instrução pública para as crianças não deve principiar na escola do ensino primário, cumpre que comece no que os alemães chamam Kindergarten ou jardim de infância"*[144]

Propõe a criação de jardins de infância, segundo o método de Froebel, numa primeira fase anexos às Escolas Normais, uma vez que considerava não existirem condições económicas em Portugal para a sua proliferação pelo país.

Aqueles jardins de infância serviriam de espaço de experimentação da pedagogia froebeliana e de formação de senhoras que assumiriam a tarefa de "jardineiras de infância"[145]. A intervenção de Rodrigues de Freitas teve algum eco a nível político. A Carta de Lei de 11 de Junho de 1880, no seu artigo 18°, prevê que no Orçamento do Estado seja atribuída anualmente uma verba de subsídio às câmaras municipais para o "auxílio à iniciativa particular e às associações para estabelecimentos de jardins de infância". Meses mais tarde, a 9 de Dezembro, uma portaria ordenou aos governadores civis que publicitassem o estipulado no artigo 18° da referida Carta de Lei, e incentivassem as organizações na criação de jardins de infância. Surgem algumas intenções de criar jardins de infância, como é o caso da Câmara Municipal de Lisboa, mas que infelizmente não passaram do projecto[146]. Apesar da intenção política, só em 1882 foi criada a Escola Froebel, num

---

[144] Diário da Câmara dos Senhores deputados - sessão de 7 de Maio de 1879

[145] Termo utilizado por Froebel para designar as profissionais que leccionavam num jardim de infância: o mesmo que educadoras de infância.

[146] Veja-se em Ferreira Gomes, 1977: 28-30; 42-49, exemplos da tentativa de criação de jardins de infância, da lentidão dos processos e dos obstáculos enfrentados.

chalet construído para o efeito no jardim da Estrela, em Lisboa, sendo esta a primeira iniciativa governamental[147].

Anos mais tarde, em 1907, no Porto, por iniciativa privada de João Diogo, foi criado um jardim de infância[148] orientado pelo método de Froebel. Este jardim deveria funcionar num anexo do Colégio da Boavista, fundado pelo pai de Ramalho Ortigão, sob a direcção de uma jardineira alemã.

No final do século, e no âmbito da reforma do ensino de 1894, são definidos os objectivos e orientações programáticas das escolas infantis:

> *"As escolas infantis recebem crianças dos três aos seis anos e são destinadas a ministrar-lhes o ensino compatível com a idade, sendo a parte principal do tempo ocupado em recreações (...) (artigo 88º). O programa das escolas infantis compreende:*
>
> *a) Cuidados com o asseio, a saúde e tudo o que respeite ao bem-estar da criança na escola;*
>
> *b) Exercícios de linguagem, lições sobre objectos, contas e narrações apropriadas à inteligência das crianças e que sirvam, quando possível, à sua educação intelectual e moral;*
>
> *c) Exercícios de canto, jogos, brinquedos, entretenimentos instrutivos ou simplesmente de recreio, exercícios físicos aconselhados pela higiene e que satisfaçam às necessidades de movimento das crianças" (artigo 89º)*[149]

---

[147] De 1882 a 1892 esta escola foi frequentada por 2.932 crianças de ambos os sexos. As crianças estavam divididas em 4 classes segundo o seu grupo etário (3, 4, 5, 6 anos). Foram encarregados da sua direcção a professora do ensino complementar Carlota Sofia de Brito Freire e seu marido Alfredo Júlio de Brito Freire. O quadro de pessoal da escola, em 1892, era composto por uma professora conservadora do material escolar, um professor de Canto, um professor de Ginástica, uma vigilante das monitoras, quatro jardineiras monitoras, uma monitora auxiliar, um porteiro e um servente (Cf. Ferreira Gomes, 1977: 37).

[148] Não existem dados que comprovem o seu funcionamento (Cf. Ferreira Gomes, 1977: 50).

[149] Regulamento do Decreto de 22 de Dezembro de 1894, publicado no Diário do Governo de 27/6/1896, citado em Ferreira Gomes, 1977: 49.

As preocupações higienistas da época estão presentes neste elenco programático. Para dar cumprimento a estas orientações, no mesmo diploma é definido o quadro de pessoal das escolas infantis.

> *"Cada escola infantil tem uma professora e tantas monitoras ou ajudantes quantos forem os grupos de vinte crianças com frequência regular" (artigo 90°)*

Relativamente ao perfil académico do pessoal, definiu que as professoras tivessem o diploma do magistério primário elementar, que às monitoras fosse exigido a "carta de aprovação em ensino primário elementar do 2° grau ou do antigo exame de admissão ao liceu e que, pelo menos, tivessem 15 anos de idade. (art. 91°, Cf. Ferreira Gomes op. cit: 49).

Apesar da valorização no discurso político e pedagógico da função educativa de inspiração froebeliana, a transformação das práticas sociais não foi tão célere. A função social continuou a ser a grande razão da procura. Na época, esta função é deslocada de "guarda de crianças" para meio de suprir as deficiências do meio e da educação familiar. Ou seja a função de guarda enfeita-se com os elementos dos discursos acerca da criança, apresentando as instituições para a infância uma nova finalidade - compensar as crianças dos "handicapes" sócio-culturais da família[150].

> *"(...) Este ensino visará suprir, quanto possível, as condições educativas do meio doméstico (...) e a incutir-lhes todos os bons hábitos e sentimentos em que seja possível educá-las" (artigo 88°)*[151]

---

[150] É curioso verificar que esta nova finalidade se aproxima das teses da educção compensatória desenvolvidas a partir dos anos 60 do século XX. Ver por exemplo Keddie, 1980.

[151] Regulamento do Decreto de 22 de Dezembro de 1894, piblicado no Diário do Governo de 27 de Junho de 1896 citado em Ferreira Gomes, 1977: 49.

Também ao nível político, a especificidade educativa do jardim de infância está longe de ser definitivamente assumida. A história da educação de infância no nosso país regista, relativamente a esta problemática, avanços e recuos. Em páginas anteriores demos conta de alguns avanços materializados em medidas legislativas; todavia, a realidade não é monolítica e em certos espaços de tempo assistiu-se à publicação de decretos que enfatizavam mais a função instrutiva. Já a reforma do ensino de 1894, referindo-se à educação de infância, utilizou, para designar os estabelecimentos onde ela se ministra, a expressão "escola infantil" abandonando a expressão "jardim de infância" utilizada anteriormente.

A expressão "ensino infantil" é vulgar na legislação da época. A tendência escolarizante é reforçada com os Decretos de 19 de Setembro de 1901 e de 24 de Dezembro de 1901, que para além das actividades propostas no regulamento de 1896 acrescenta a necessidade da utilização de

> *(...) narrações que contenham noções elementaríssimas de história natural, higiene e geografia; lições de coisas; primeiros elementos de desenho, leitura e escrita"*[152].

Como refere Cardona, (1997: 32), estas medidas, apesar de não definirem a educação de infância como grau de ensino, aproximaram-na do modelo escolar e iniciaram o processo da sua integração no sistema educativo.

2.2. A 1ª República e a consolidação da integração da Educação Pré-Escolar no Sistema Educativo

Apesar das medidas governamentais do período político anterior, o ensino infantil não passou de um projecto. Quando a República se instalou em

[152] Citado em Cardona, 1997: 32

Portugal só existiam dois jardins de infância: o de Lisboa e o do Porto. Nos anos que antecederam a transição da Monarquia para a República e inseridas no movimento da Associação das Escolas Móveis pelo Método João de Deus, surgiram propostas para a criação de jardins-escolas segundo o método da Cartilha Maternal, que não foram concretizadas. É no contexto político-social da República que aquela Associação encontra as condições políticas para a implementação dos jardins-escolas. O início da 1ª República, ao nível do ensino infantil, foi marcado pela criação da rede privada de jardins-escolas João de Deus, cujo grande impulsionador foi o filho do poeta-pedagogo, João de Deus Ramos[153]. A nível oficial alguns passos importantes foram dados. Na sequência do Programa do Partido Republicano Português, o decreto do Ministério do Interior de 29 de Março de 1911 cria o ensino infantil (art. 1°) destinado às crianças entre os quatro e os sete anos de idade, de ambos os sexos. Na sequência dos últimos decretos da Monarquia Constitucional, esta medida legislativa reassume a função educativa da educação de infância sendo também notória a tendência de escolarização das crianças. No artigo 5° refere a importância de uma "educação e desenvolvimento integral, físico, moral e intelectual das crianças" com base na qual se "possa apoiar o ensino regular da escola primária" . O mesmo decreto, no restante articulado, determina o elenco de aquisições fundamentais para a persecução dos objectivos do ensino infantil: "aquisição de vocabulário pelo conhecimento dos objectos e da sua aplicação; preliminares de leitura e escrita, exercícios graduados de linguagem dentro do vocabulário familiar; noções de geografia descritiva pela observação dos lugares que a criança conhece; aquisição de hábitos morais por meio do exemplo e do ensino, contar até 100; soma e subtração, etc...".

---

[153] Ferreira Gomes (op. cit.) refere a criação do jardim-escola João de Deus de Coimbra em 1911. Mais tarde foram fundados os de Lisboa, Figueira da Foz e Alcobaça.

O registo de alguma atenção às características das crianças nesta fase etária encontra-se no artigo 7º quando refere que as noções e os conhecimentos "devem transmitir-se, tanto quanto possível, por meio de representações plásticas e gráficas, com o auxilio do material froebeliano e por meio de exercícios adequados à escola infantil". O conteúdo daquele artigo é importante por chamar a atenção para as características específicas de que se deve revestir a acção educativa neste nível e, ao fazê-lo, contribuiu para a distinção entre o ensino infantil e a escola primária.

Cinco meses mais tarde, o decreto de 23 de Agosto aprova o programa das escolas infantis[154]. A preocupação com a diferenciação de intervenção educativa, segundo a capacidade dos sujeitos, foi de novo enunciada. O Programa clarificava que as crianças de 4 a 5 anos deviam fazer exercícios de curta duração no âmbito da "educação física, equilíbrio e aperfeiçoamento orgânico", recorrendo sempre que possível aos interesses das mesmas: As lições mais formais eram destinadas às crianças mais velhas, de 6 a 7 anos, sem que fosse esquecido o valor pedagógico da aprendizagem lúdica.

Nestas recomendações há uma tensão latente: por um lado, a necessidade de "pré-escolarizar" as crianças no sentido de dar cumprimento ao lema republicano de instrução do povo; por outro, o reconhecimento da natureza e do processo de desenvolvimento da criança aconselhava a utilização de métodos pedagógicos e a criação de um ambiente educativo apropriados

---

[154] Em Ferreira Gomes (1977: 59-63) encontra-se a transcrição na íntegra do articulado deste decreto. O programa, para além dos objectivos e actividades, impõe as condições físicas das instalações e do mobiliário: os critérios de selecção do material pedagógico, da admissão das crianças e professores, da formação das turmas, do horário de funcionamento e dos periodos de encerramneto. É curioso verificar a aproximação dos horários e periodos de encerramento aos da escola primária: "as crianças conservar-se-ão na escola, em regra das 9 horas da manhã às 3 horas da tarde" (art. 20º); e "nestas escolas haverá os feriados e férias estabelecidos no regulamento das escolas primárias" (art. 23º). Estes aspectos reforçam ainda mais a função educativa (preparatória do ensino primário) das escolas infantis dado que a função de guarda e assistencial exige um tempo de atendimento mais prolongado. Aquela aproximação de horários e períodos de funcionamento só mais tarde, nos finais da década de 70, é definitivamente assumida com a criação da rede pública da educação pré-escolas.

àquelas realidades. Ou seja, estamos na presença de uma tensão entre a assunção de uma função educativa de pendor escolarizante e uma função educativa de natureza desenvolvimentista. Este dilema não é novo, como já referimos no capítulo anterior; esta tensão marcou também a história da educação de infância noutros países europeus. Vemos, nas recomendações do decreto que temos vindo a citar, uma estratégia política de negociação entre aquelas duas tendências, por forma a legitimar a medida que se procurava introduzir: a criação do ensino infantil em Portugal.

Ao nível legislativo a integração do ensino infantil no sistema de ensino reforçou-se com a publicação do Decreto 5.787.A de 10 de Maio de 1919, da responsabilidade do Ministro de Instrução Pública, Leonardo Coimbra. Este decreto, ao reformar o ensino primário, integrou neste o ensino infantil - "o ensino primário abrange três graus: infantil, primário geral e primário superior" (art. 2°). Por sua vez o grau infantil compreendia 3 secções: a 1ª secção para crianças e 4 a 5 anos; a 2ª secção para as 5 a 6 anos e a 3ª secção para crianças de 6 a 7 anos (art. 4°). Devido à inexistência de escolas infantis, aquele ministro decretou, mais tarde, que enquanto não existissem escolas infantis em número suficiente às necessidades, haveria junto às escolas do primário geral, "classes preparatórias daquele ensino, destinadas exclusivamente a crianças de 6 a 7 anos, correspondendo esta classe à 3ª secção das escolas infantis" (art. 5°).

Como afirma Ferreira Gomes (op. cit: 76)

> *"Este Decreto de Leonardo Coimbra faz do ensino infantil não o prefácio do ensino primário, mas de certo modo, o seu primeiro capítulo".*

Uma dúvida nos resta: nas práticas educativas qual das tendências teria prevalecido? No âmbito deste trabalho não nos é possível esclarecer esta

dúvida. No entanto, alguns indicadores apontam para que a valorização do papel do ensino infantil na preparação para a escola primária era crescente no nosso país. Um desses indicadores foi a publicação em 1931 de uma proposta de "Bases para um programa de escola infantil" da autoria de Irene Lisboa. Esta professora da Escola Normal de Lisboa[155], após uma viagem de estudo à Europa, e olhando criticamente a situação da educação da infância em Portugal, no seu relatório de viagem afirmou:

> *"A educação da primeira infância continua a ser considerada (senão inteiramente pelos programas, alindados de ideias gerais pouco explícitas, pelo menos pela prática que delas resulta) uma preparação directa para a escolaridade (...). As actividades da criança começam a ser dirigidas imediatamente sobre utilidades futuras, em vez de responderem aos seus interesses presentes" (Irene Lisboa)*[156].

Esta pedagoga, ao denunciar esta orientação da escola infantil e ao definir novas linhas programáticas, veio reforçar a especificidade da acção educativa pré-escolar, cujo principal objectivo devia ser o desenvolvimento global e a expansão dos interesses e necessidades da criança. A acção educativa devia ter como base uma organização do espaço e materiais, potenciadora do jogo livre e do jogo orientado pela professora.

Na sua obra é visível a influência das novas pedagogias com bases científicas[157], sobretudo a de Maria Montessori e Decroly. A influência destes dois "pedagogos" já se vinha fazendo sentir na comunidade educativa

---

[155] Esta professora foi das primeiras a leccionar numa escola infantil.

[156] "Bases para um programa de esola infantil" in Relatórios das viagens de estudo. Lisboa: Junta de Educação Nacional, 1933: citado em Cardona, 1997: 45.

[157] A Pedagogia assume um carácter mais científico quando elabora teorias assentes nos estudos da criança realizados pelos psicólogos.

portuguesa, nomeadamente após a tradução da obra de Montessori, por António Sérgio, por volta de 1916. Aliás, nesta altura, foi autorizada a ida de professoras ao estrangeiro para frequentar o Curso Internacional de Maria Montessori.

Estes elementos conjugados permitem-nos considerar que, ao nível do discurso político e pedagógico, Portugal não se afastava dos movimentos internacionais.

Mas ao nível da concretização, as diferenças continuam bem acentuadas. Nos 16 anos que durou a 1ª República entraram em funcionamento 12 escolas infantis: 7 criadas pela Câmara Municipal do Porto, 4 jardins-escolas João de Deus, a escola infantil israelita em Lisboa. No entanto este número aumenta, se tivermos em conta a concretização do estipulado no Decreto nº 5.787.A de 10 de Maio de 1919 atrás mencionado. Tendo em consideração as "classes preparatórias" previstas no referido decreto no Anuário Estatístico de Portugal referente ao ano lectivo de 1926-1927 são contabilizadas 55 escolas e secções do ensino infantil. Os dados relativos ao ensino infantil são imprecisos e por vezes contraditórios[158], não permitindo obter certezas nesta matéria. Um aspecto parece ser inegável, a concretização destes projectos na 1ª República ficou aquém das expectativas. As razões da não realização dos objectivos educacionais dos republicanos são múltiplas[159], mas as razões de natureza económica parecem ter sido, a este nível, as que mais bloquearam o processo. O desalento de alguns republicanos face à situação crescia. Na discussão da revisão do Decreto de 29 de Maio de 1911, na qual a expressão "escola infantil" foi substituída por "jardim de infância" e se propôs a criação de vinte e cinco escolas de ensino infantil, Medeiros Goulat desabafava:

---

[158] Exemplos do carácter de imprecisão e contraditório dos dados empíricos do ensino infantil encontram-se em Ferreira Gomes (op. cit: 82-83).

[159] Algumas destas razões são apresentadas noutro local deste trabalho.

"Muitos dos problemas agora tratados foram já esboçados nas leis nteriores, como sucede com o ensino infantil.
As organizações anteriores não tinham uma orientação tão má como se diz. A verdade é que nunca se executaram: como se há-de executar agora esta, se há falta de recursos? Isto em minha opinião, não é maneira de legislar. Legislar com recursos que não existem é fazer obra que não se executará. Isto não é espírito republicano que, acima de tudo, deve ser sincero e não mistificador. Estamos dando provas da nossa incapacidade, fazendo leis que se não podem cumprir. É fazer o mesmo que antigamente se fazia".[160]

Apesar de tudo, um mérito é reconhecido aos governantes da 1ª República, no que concerne ao ensino infantil: o reconhecimento da função educativa e a integração do ensino infantil no sistema educativo.

2.3. O Estado Novo - a 1ª fase de desinvestimento

Não podemos dissociar da análise do desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, neste período, o contexto político, a matriz ideológica-educativa, bem como o surgimento e consolidação da ideologia da maternidade, de que demos conta no ponto 1.3.3. deste capítulo.

Tendo este quadro como referência, não é difícil constatar por que é que este período constitui uma ruptura com a orientação educativa, que se começou a esboçar durante a 1ª República.

---

[160] In Diário do Senado nº 198, 25 de Agosto de 1911.

No entanto, como Ferreira Gomes (1977) observou, no período imediatamente a seguir ao 28 de Maio de 1926 aquela ruptura ainda não se identificava, uma vez que ao nível do discurso oficial se continuava a reconhecer as vantagens do ensino infantil, e as escolas e secções infantis continuaram a funcionar, sem que, contudo, se registasse um desenvolvimento no sector. Será com o novo governo, que tomou posse em Janeiro de 1936, que o rumo da educação e do ensino infantil conhece grandes transformações. A ainda frágil integração da Educação Pré-Escolar no sistema educativo sofre a sua primeira "machadada", com a publicação do Decreto-Lei nº 28.081 de 9 de Outubro de 1937, que extingue o ensino infantil oficial. Ao extingui-lo, os governantes remetem para a "Obra das Mães pela Educação Nacional" a responsabilidade de apoiarem as mães na educação das crianças em idade pré-escolar.

Um primeiro argumento encontrado para a extinção aparece no preâmbulo do referido decreto-lei:

> *"a experiência tem demonstrado que o ensino infantil não se encontra organizado de forma que os frutos correspondam aos encargos".*

Segundo Ferreira Gomes, os dados estatísticos da época apontavam para a cobertura de menos de 1% das crianças em idade pré-escolar. Estes dados, em vez de provocarem um efeito de expansão da rede, surtiram um efeito inverso. O ensino infantil foi considerado uma "ficção", e transformá-lo em realidade seria um encargo demasiado pesado para o erário público. É curioso observar como, um mês após a publicação do decreto que extinguiu o ensino oficial, o ministro Carneiro Pacheco, na apresentação da Proposta de Lei sobre a reforma do ensino primário apresentada à Assembleia Nacional, procurou legitimar a

medida anteriormente tomada, utilizando o mesmo argumento de natureza orçamental:

> *"O Estado despende, só com 77 professores e as 21 vigilantes, cerca de 900 contos, o que, a generalizar-se, como seria justo, a toda a população escolar infantil o respectivo ensino oficial, e tendo-se em conta a mais reduzida lotação de cada classe, exigiria uma dotação orçamental sensivelmente igual à que hoje se gasta com o ensino primário elementar: o que, em absoluto, exclui a possibilidade de se resolver o problema nos moldes actuais"*[161]

No entanto, as razões mais plausíveis parecem estar numa tentativa de reorganização deste nível de educação, segundo a filosofia da educação subjacente à Constituição de 1933. Retomando o discurso do ministro, este afirmou:

> *"Pela índole essencialmente maternal da educação pré-escolar, que, para ser eficaz, há-de dirigir-se sobretudo à habilitação das mães, o Estado não possui sequer condições técnicas para ministrar, o que decorre também, como essencial pressuposto, dos conceitos educativos da Constituição do Estado Novo (1933), quando atribui o encargo primordial da acção formativa.*
>
> *(...)*
>
> *Foi para destruir a mentira do ensino infantil oficial, como primeira condição para se abrir caminho às realizações práticas e urgentes, que o decreto-lei nº 28.081, de 9 de Outubro último,*

---

[161] In, Diário das Sessões da Assembleia Nacional, 27 de Novembro de 1937, citado em Ferreira Gomes, 1977: 94

o considerou fora do âmbito do ensino oficial e autorizou a extinção geral das respectivas escolas, «devendo procurar-se em mais adequadas formas de actividade educativa, como a Obra das Mães pela Educação Nacional, a resolução do problema.»

(...)

Pode ter-se como certo que, se o Estado estimular a acção educativa da família e promover organizações pré-escolares em regime de subvenção, até onde esta se torna indispensável, na base da assistência educativa local, e mediante a coordenação das diversas formas de educação infantil, desta beneficiará, com o mesmo dispendêndio de hoje, um número muitas vezes mais elevado de crianças"[162]

Estas afirmações procuram legitimar a solução encontrada, substituir a ficção do ensino infantil oficial pela realidade de estímulos eficazes à acção educativa pré-escolar[163]. Elas revelam, também, a ideologia da maternidade.

Apesar de o ministro, na apresentação da proposta da reforma do ensino primário, ter chamado a atenção para as causas da "diminuição do rendimento escolar" (elas estariam ligadas ao facto de "no momento do ingresso na escola, as crianças se apresentarem frequentemente, mercê do baixo nível da vida familiar e da diversa condição económica e social, sem o necessário desenvolvimento físico e em tamanha disparidade psíquica"[164]), e para a importância da educação infantil como estratégia preventiva ou atenuante daquela realidade, a verdade é que tudo isto não passou de pura retórica[165]. O

---

[162] ibid, in Ferreira Gomes, 1977: 94.

[163] ibid

[164] In Base I da proposta de lei da reforma, citado em Ferreira Gomes, 1977: 95.

[165] Esta afirmação terá que ser entendida num contexto de procura de legitimação das mudanças que se pretendia operar, bem como é fundamental perceber que na visão dos políticos do Estado Novo as desigualdades entre os indivíduos eram fruto da sua natureza humana e do seu código genético (teoria dos

ensino infantil desvinculou-se definitivamente do Ministério da Educação e a apologia do ensino privado passa a substituir a do ensino público. "Ao Estado incumbe estimular a acção educativa da família e auxiliar as instituições particulares que promovam a assistência educativa pré-escolar e bem assim estabelecer a fiscalização desta"[166]. Poder-se-á questionar quem servia o ensino privado, e se era esse público o que apresentava os défices a que se referia, na passagem anterior, o Ministro da Educação. Evidentemente que, apesar do seu mérito, os jardins de infância privados (na época os jardins-escola João de Deus), não cumpriam com o objectivo igualizador do nível de desenvolvimento das crianças; pelo contrário, pertencendo o seu público a um grupo social com posses económicas, foram mais um meio de selecção social.

Por outro lado a expressão utilizada "assistência educativa pré-escolar" é dúbia, não se entendendo qual de facto deveria ser a função do ensino infantil - se de apoio às famílias na educação das crianças, ou mais centrada na criança e no seu desenvolvimento global.

Na história da educação pré-escolar encontraram uma possível resposta a esta nossa última inquietação: a orientação dominante foi a assistencial, assumindo esta o papel de vigilância das classes populares (recorde-se o papel da Assistência Social neste período). De facto, observou-se uma desvinculação da educação de infância do Ministério da Educação e progressivamente outras entidades oficiais, como o Ministério do Interior (pelo sub-Secretariado de Estado da Assistência Social), o Ministério da Saúde e Assistência e o Ministério dos Assuntos Sociais (este último só nos últimos anos) passaram

---

dotes). A filosofia de Educação salazarista considerava a natureza da criança má, fruto do pecado (recorde-se a visão de S. Agostinho) e a acção da educação seria a de a transformar para o bem, por um processo de modelagem. Esta concepção de "criança barro a moldar" abriu caminho a uma pedagogia centrada em métodos passivos de transmissão e reposição do saber alicerçados por uma relação professor-aluno autoritária e fundados na doutrinação moral (Cf. Mónica, 1978; Benavente, 1990). A criança deveria ser moldada segundo os bons costumes e os valores da moral católica.

[166] In Base I da proposta de lei da Reforma, citado em Ferreira Gomes, 1977: 95

progressivamente a apoiar as iniciativas pré-escolares (Cf. Ferreira Gomes, 1977).

Esta tendência marcará, inclusive, a formação das educadoras e auxiliares de educação. Como constatou Ferreira Gomes, à formação das assistentes sociais esteve sempre ligada a dimensão de assistência materno-infantil. A Escola Normal Social de Coimbra, fundada em 1936, criou um curso de especialização de Enfermeiras - puericultoras visitadoras de infância que abrangia as funções de educadoras de infância, pelo que aquele autor considerou ser esta a primeira escola de educadoras de infância criada em Portugal[167].

Na Década de 50 surgem duas escolas particulares de educadoras de infância: a Escola de Educadoras da Infância fundada por Maria Mayer Ulrich e o Instituto de Educação Infantil criado por Maria Teresa Guedes de Andrade Santos (a Mitza, como é conhecida no grupo de educadoras)[168].

Estas duas escolas resultaram de dois movimentos católicos de apostolado, a Acção Católica e o Noelismo, respectivamente. O espírito de apostolado e de missão e a moral católica são os elementos estruturantes da formação das jovens educadoras.

---

[167] Foi este tipo de formação que justificou a presença, nos quadros das creches e jardins de infância tutelados pelo Ministério dos Assuntos Sociais, das categorias de enfermeira (responsável pela creche) e de assistente social (que em regra era a directora do estabelecimento).

[168] Mais tarde, em 1963, foram criadas a Escola de Educadoras de Infância de Nossa Senhora da Assunção, em Coimbra e a Escola de Educadoras de Infância Paula Frassinetti, no Porto. Através de um acordo celebrado entre a Direcção-Geral da Assistência e a Sociedade das Casas de Asilo de Infância Desvalida, nasceu a Escola de Auxiliares de Educação de S. Tomé, em Lisboa e sob a orientação das irmãs de Santa Doroteia se criou no Porto a Escola do Arcediago Van-Zeller, destinadas à formação de auxiliares de educação. Estas novas agentes dedicavam-se não só às actividades pré-escolares, como também às de tempos livres e serviço social. O curso tinha a duração de 2 anos (1º teórico-prático e o 2º estágio) e as habilitações exigidas para ingresso era o antigo 2º ano do liceu. Apesar de serem consideradas, no âmbito do pré-escolar, "auxiliares" das educadoras, o certo é que como eram mão de obra mais barata, muitas delas assumiram sozinhas salas de actividades pré-escolares. Já na década de 80, estas profissionais tiveram possibilidade de equipararem o seu estatuto profissional ao das educadoras, frequentando cursos de Promoção a Educadoras de Infância.

Salvaguardando o mérito de aquelas escolas serem as primeiras "obreiras" da formação de educadoras[169], o seu público era proveniente da burguesia endinheirada e com prestígio nas sociedades lisboeta e portuense, o que contribuiu para que esta profissão fosse exclusiva de uma elite social.

O depoimento da educadora Dalida, na época aluna de uma das escolas referidas, ilustra significativamente o que acabamos de afirmar[170].

> *"As duas escolas que abriram foram fundadas por duas pessoas colocadas politicamente bem. E do ponto de vista social ocupavam também lugares importantes na sociedade lisboeta (...).*
>
> *Cheguei à conclusão que tinha de apresentar uma carta de apresentação, digamos em que eu era uma pessoa que realmente merecia estar naquela escola. Na altura os pedidos que uma pessoa amiga, uma carta, penso eu, não posso, não quero mentir, ligada à diocese, à Mocidade Portuguesa Feminina fizesse, era um código de honra por assim dizer, num determinado perfil católico e de bom comportamento, etc. (...). As pessoas que estavam na escola eram elite social e uma elite económica que estavam na escola.*
>
> *Gostei de estar na escola e achei que a escola foi muito importante e que tinha valores fundamentais (...) eu penso que apesar de tudo ainda foi aquilo que eu conservei mais seriamente na minha vida, isto é a atitude. Era uma atitude rigorosa de formação de pessoas, muito embora padronizada*

---

[169] Com repercussões na formação das educadoras pós 25 de Abril, uma vez que foi do seio das suas formandas que se recrutaram as directoras, as professoras de Técnicas Pedagógicas e as orientadoras de estágio das Escolas Normais de Educadoras de Infância.

[170] In Zão, Mª Emília (1995). Representações dos educadores de infância sobre a profissão e a política educativa. Braga: Universidade do Minho, texto policopiado. O nome da educadora não corresponde ao real.

(...). E depois politicamente as pessoas vão evoluindo com a sua idade".

Tal como observamos no capítulo I, relativamente a outros países europeus, também em Portugal a profissão de educadora emergiu no seio da burguesia impregnada do espírito filantrópico e assistencial, e constituiu uma extensão da trajectória ocupacional da mulher: de educadora do lar a educadora profissional.

"Senti uma vergonha imensa a primeira vez que eu recebi o meu vencimento. (...) a maior parte das pessoas não trabalhavam por dinheiro naquela altura. (...)

Como a maior parte das educadoras naquela altura, pouca gente depois seguiu a carreira, do meu tempo, poucas pessoas seguiram carreira.

Estiveram a apoiar, aproveitaram recursos para a sua vida pessoal"[171].

Os anos 60 vão introduzir algumas mudanças na política educativa portuguesa, que terão algumas repercussões na educação pré-escolar.

Na sociedade portuguesa operaram-se modificações na estrutura económica notando-se um pequeno aumento na indústria e em sectores como a banca e os seguros. A migração das famílias das aldeias para os grandes centros urbanos registou um fluxo significativo. Aumentou a taxa de trabalho feminino, fruto não só do próprio desenvolvimento industrial como também da guerra colonial, que fazia ausentar muitos pais de família, obrigando consequentemente as mães a entrarem no mercado de trabalho. Apesar do triunfo da ideologia da maternidade na última década da regência do Estado

[171] Depoimento da educadora Dalida.

Novo, as necessidades sociais levavam cada vez mais a mulher a trabalhar fora do lar.

Em consequência deste aumento da taxa de trabalho feminino, registou-se um aumento da procura social da guarda das crianças, constituindo uma força de pressão para a abertura de serviços para a infância. Tal como já observou Peter Moss (1992) nos países da Comunidade Europeia, também em Portugal o aumento da taxa de trabalho feminino explica a expansão (ainda que em números que não correspondem às necessidades) das creches e jardins de infância de natureza privada e assistencial.

A nível político, o final da década de 60 e a década de 70 vão marcar um período de "liberalização do regime repressivo" (Stoer, 1982) e acentuar a crise da hegemonia do Estado[172]. A grande base social de apoio à campanha presidencial de Humberto Delgado em 1958, o início da luta armada nas colónias, e o descontentamento crescente em relação à guerra colonial, são alguns dos indicadores daquela crise.

De facto, as clivagens e divergências entre os interesses financeiros e comerciais eram cada vez mais notórias e o Estado denota alguma incapacidade para as atenuar.

A burguesia industrial e financeira, interessada no crescimento industrial do país, opunha-se à manutenção da guerra colonial que privilegiava os interesses da burguesia mercantil.

A oposição do regime surgiu em várias frentes: a frente popular, a estudantil à qual se aliaram importantes sectores da burguesia industrial e financeira. Como refere Stoer (1990) há uma "falência do quadro institucional corporativo do Estado Novo", visível na brutalidade dos seus aparelhos

[172] Segundo Stoer, o Estado português não era "hegemónico no sentido da distinção Grannsciana", (mas constituia) antes o predomínio da aliança de uma classe dominante sobre a formação social através da força e da coerção" (Stoer, 1982: 28).

repressivos, que já não permite resolver de forma hegemónica os conflitos sociais e económicos.

Com a entrada de Marcelo Caetano para o Governo julgou-se ter chegado o momento de liberalização e democratização do país. Ao nível da educação, surge a Reforma de Veiga Simão em 1971.

> *"foi o indicador concreto do colapso da ideologia educacional dominante da era de Salazar. Num contexto mais vasto, ele constituiu outro indicador importantíssimo do colapso de um discurso originário de uma complexa aliança entre a burguesia mercantil, os grandes latifundiários e certos sectores das Forças Armadas". (Stoer, 1982: 28).*

Segundo o mesmo autor a reforma tornou-se "um símbolo do desmoronamento" da ideologia tradicionalista que influenciava o sistema educativo, o sistema político e o aparelho de Estado, e que encontrava a sua base social de apoio na burguesia mercantil e latifundiária.

Aquela reforma procurou romper com o carácter elitista e selectivo[173] que caracterizava o ensino português.

A democratização do ensino e a promoção do princípio da igualdade de oportunidades educativas são objectivos finalmente incorporados no discurso político. Desde a década de 60, que a Comunidade internacional, nomeadamente através da OCDE, a EFTA e C.E.E, e de fundações como a UNESCO, a Ford, o Banco Mundial, vinham a pressionar Portugal para alterar a orientação da sua economia e educação. A ideologia desenvolvimentista da educação a da modernização, e o princípio da igualdade em educação, fortemente veículada por aquelas organizações internacionais, influenciaram a

[173] Recordemos a diversificação curricular e organizacional existente no período anterior ao 25 de Abril - o ensino técnico e industrial e o ensino liceal - e os efeitos selectivos desta diversificação, já estudados por muitos sociólogos da educação portugueses.

orientação da Reforma de Veiga Simão. A crença na relação causal entre a educação e o desenvolvimento social e económico, a visão da educação como um investimento (teoria de capital humano) e a sua contribuição na resposta às necessidades do mercado de trabalho, são os pressupostos que estão na base da necessidade de expansão da escolarização e da promoção da universalidade da sua oferta. Foi na Reforma Veiga Simão que se ensaiou, em Portugal, uma política educativa que permitia a ligação entre o Estado, a sociedade civil e a economia (Cf. Stoer, 1986). Neste contexto o princípio da igualdade de oportunidades educativas revestiu-se de uma perspectiva meritocrática e expressou uma intenção económica. A educação equacionada como uma "mercadoria" que deve ser repartida de forma mais justa, por forma a que todos os indivíduos possam competir com as mesmas "ferramentas", está na base daquele princípio. Apesar do discurso humanista de Veiga Simão e da materialização do princípio da igualdade de oportunidades, em termos de acesso, e do aumento do tempo de escolarização, a educação procurou servir o projecto de modernização.

Ao nível da educação pré-escolar, os efeitos de toda esta conjuntura sócio-económica e política são apenas identificáveis na atenção crescente à questão da expansão e democratização deste nível de educação, no seio da comunidade pedagógica, e de alguns gabinetes do Ministério da Educação. Por exemplo, num relatório apresentado em 1970 por um grupo do Gabinete de Estudos e Planeamento de Acção Educativa do Ministério da Educação, chamava-se à atenção para o facto de a exclusividade do ensino infantil privado estar a contribuir para o acentuar das desigualdades sociais.

Maria João Cardona (1997) cita dois interessantes artigos publicados na revista Seara Nova em 1971, da autoria de Maria Rita Mendes Leal e Salvado Sampaio, denunciando que, apesar de a expansão da rede nacional de educação

pré-escolar ser uma das prioridades do projecto de Reforma, o facto de este referir "a sua execução gradual", sem criar as reais condições para a sua generalização (nomeadamente a formação de técnicos), fará com que tudo não passe de pura retórica. No mesmo ano, a Comissão Coordenadora da Instalação de Infantários e Jardins de Infância defende, no preâmbulo de um relatório, uma maior responsabilização do Estado por este sector e considera necessário que as instituições privadas desempenhem apenas um papel supletivo.

Subjacente a estas posições estão o princípio da igualdade de oportunidades bem como o reconhecimento da função compensatória e do carácter preventivo do insucesso escolar que a educação pré-escolar pode assumir.

Émile Planchard, na época professor da Universidade de Coimbra, afirmava:

> *"A quantidade de pais que não têm condições para assegurar a preparação adequada para a escola primária; por outro lado, cada vez mais por todo o país, as mães trabalham fora de casa não podendo ocupar-se dos seus filhos. Apesar de teoricamente a educação familiar ser preferível, os factos comprovam a vantagem da frequência de instituições. (...)*
>
> *Contrariamente ao que é dito frequentemente, a mãe não é a melhor educadora para os filhos. Apesar de a mulher ter uma tarefa, nas classes populares, o instinto maternal, muitas vezes irracional, constitui frequentemente um obstáculo à educação das crianças"*[174]

[174] In Planchard, Émile (1966). "Fondements d'une planification pedagógique au Portugal", citado em Cardona 1997: 63.

Ao nível do discurso oficial, a Lei 5/73 reintegra este nível de educação no sistema educativo e define que a educação pré-escolar é a que se destina a crianças entre os 3 aos 6 anos. Esta definição legitima a diversidade dos serviços que tutelam a infância e simultaneamente a função que devem assumir: os serviços que se destinam a crianças entre os 0-3 anos serão tutelados por organismo do Ministério da Saúde e da Assistência e assumem a função de guarda e de cuidados; e o Ministério da Educação passou a ser responsável pela definição das normas de funcionamento e organização pedagógicas dos centros infantis destinados a crianças em idades compreendidas entre os 3 e os 6 anos, assumindo preferencialmente a função educativa e compensatória.

Na Lei 5/73 são criadas, a título de experiência pedagógica, as Escolas Normais de Educadores de Infância de Viana do Castelo e Coimbra.

O seu carácter de "experiência pedagógica" e o número reduzido de experiências (duas escolas) deram razão à denúncia de Salvado Sampaio, isto é, apesar da intenção política, não se criaram as condições reais para a expansão e democratização da educação pré-escolar.

Em suma, apesar da revalorização observada no início da década de 70, neste longo período de 50 anos o desinvestimento do Estado em relação à expansão da Educação Pré-Escolar é o aspecto mais marcante. Os dados relativos à taxa de escolarização das crianças em idade pré-escolar, no período compreendido entre os anos lectivos de 1960-1961 e 1972-1973, são indicadores da quase inexistência deste nível de educação.

Quadro 6

EDUCAÇÃO INFANTIL - TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO, SEGUNDO OS ANOS LECTIVOS, POR IDADES (p. 100)

Anos Lectivos / Idades	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73
3 - 6 anos	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,4	2,8	3,0
3 e 4 anos	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	2,1	2,3	2,7
5 anos	1,6	1,7	1,9	2,2	2,6	2,8	2,9	3,3	3,5	3,6	4,1	4,4	4,8
6 anos	1,0	1,0	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,6	1,9	1,9

Fonte: Evolução do Sistema de Ensino 1960-61 a 1973-74. Ministério da Educação e Investigação Científica. Divisão de Estatística. Lisboa, 1975.

Por outro lado, a Educação Pré-Escolar é sobretudo uma realidade urbana, mais concretamente das grandes cidades e das zonas urbanas industrializadas. A consulta do quadro 7 permite-nos confirmar estatisticamente esta afirmação.

Quadro 7

EDUCAÇÃO INFANTIL - ALUNOS MATRICULADOS, SEGUNDO OS ANOS LECTIVOS, POR DISTRITO

Anos lectivos / Distritos	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73
CONTINENTE E ILHAS ADJACENTES	6 528	7 030	8 039	9 411	10 350	11 271	12 417	13 548	14 536	15 153	17 135	18 687	18 964
CONTINENTE	5 729	6 124	7 138	8 519	9 437	10 290	11 315	12 292	13 313	13 886	15 668	17 235	17 139
Aveiro	53	52	79	87	146	264	259	388	365	396	365	476	534
Beja	48	55	67	93	83	63	59	52	53	61	59	91	87
Braga	363	327	353	376	453	485	528	347	383	413	503	235	309
Castelo Branco	221	257	231	238	294	303	351	370	383	356	336	414	245
Coimbra	451	459	485	576	566	660	745	725	843	811	891	935	1 053
Évora	58	55	62	181	224	266	234	199	224	306	126	143	99
Faro	22	22	42	40	73	97	113	106	112	115	164	236	171
Guarda	46	24	51	33	54	51	67	91	88	82	84	83	59
Leiria	179	175	262	263	283	301	480	448	404	404	495	519	588
Lisboa	3 141	3 354	3 838	4 322	4 780	5 184	5 476	6 134	6 623	6 843	8 070	8 703	8 998

Portalegre	-	-	44	47	80	98	61	105	114	120	123	116	74
Porto	586	765	1 014	1 458	1 545	1 626	1 954	2 184	2 184	2 583	2 834	3 242	3 004
Santarém	194	216	213	299	259	268	265	369	369	416	381	550	519
Setúbal	109	86	136	259	337	342	401	426	426	612	744	978	873
Viana do Castelo	-	-	-	-	-	-	-	-	21	13	50	44	44
Vila Real	119	132	135	131	135	136	174	160	144	156	177	206	192
Viseu	139	145	124	116	125	146	148	188	211	199	266	264	290
Ilhas Adjacentes	799	906	901	892	913	981	1 102	1 223	1 223	1 267	1467	1 452	1 825
Angra Heroísmo	-	-	-	-	-	-	32	115	127	123	107	113	124
Horta	-	-	-	-	-	33	35	35	35	38	35	36	58
Ponta Delgada	94	170	153	150	164	177	196	197	167	160	209	256	219
Funchal	705	736	748	742	749	771	839	909	894	946	1 116	1 047	1 424
Cidade de Lisboa	2 723	2 884	3 253	3 527	3 968	4 267	4 562	4 936	5 063	4 976	5 775	6 082	6 126
Cidade do Porto	551	666	878	1 126	1 227	1 287	1 449	1 690	1 759	1 789	1 695	1 847	1 742

Fonte: Evolução do Sistema de Ensino 1960-61 a 1973-74. Ministério da Educação e Investigação Científica. Divisão de Estatísticas. Lisboa, 1975.

Se se comparar o número de alunos matriculados no ano lectivo de 1972-1973 no distrito do Porto (3004) com o dos alunos matriculados no distrito de Viana do Castelo (44), observa-se uma diferença de 2960 alunos. Tendo como termo de comparação o distrito de Beja, onde se matricularam no mesmo ano lectivo 87 crianças, a diferença (2917 crianças) ainda é bastante grande. Se entretanto, tivermos em conta distritos mais industrializados, como por exemplo, Setúbal, a diferença do número de crianças matriculadas em relação às do Porto, ainda é grande, mas observa-se uma diminuição significativa (2131 crianças). A inclusão do quadro estatístico do número de crianças matriculadas nas cidades de Lisboa e Porto permitiu-nos inferir que, no caso concreto destes distritos (mas que julgamos poder arriscar ter acontecido também noutros distritos), os totais são fortemente influênciados pelo número de crianças matriculadas nas capitais de cada distrito. Exemplificando: matricularam-se no distrito de Lisboa 8998 crianças, na cidade de Lisboa 6126, a diferença entre os dois valores é de 2872.

A partir destes elementos podemos ainda argumentar que a disparidade observada, no número de crianças matriculadas, entre distritos com densidade

populacional urbana mais elevada e onde os serviços, comércio e indústria eram sectores em desenvolvimento (caso do Porto e Setúbal) e distritos com uma população sobretudo rural e onde a actividade agrícola era a actividade preponderante (caso de Viana do Castelo e Beja), se deve essencialmente a um movimento dos pais de procura social de guarda das crianças estando obviamente subjacente a esta procura o aumento de taxas do trabalho feminino.

3. O 25 de Abril e a Educação Pré-Escolar como uma prioridade do movimento popular

A revolução dos "cravos" introduziu mudanças significativas na sociedade portuguesa, que vão interferir no rumo da educação e criar as condições para uma revalorização da Educação Pré-Escolar em Portugal.

Sem termos a pretensão de reflectir aprofundadamente o conteúdo daquelas mudanças, elas apresentam aspectos que, a nosso ver, são cruciais para o entendimento das transformações operadas, neste período, na Educação Pré-Escolar.

Como afirma Boaventura Sousa Santos (1990: 27) "a ruptura do 25 de Abril de 1974 transformou o perfil da crise que se vivia desde 1969. Esta transformação consistiu na criação, ou melhor, na explosão do movimento social popular que se seguiu imediatamente ao Golpe de Estado".

Este movimento social popular[175], contribuiu para que aquela crise de hegemonia do Estado não fosse resolvida em favor da burguesia industrial -- financeira (tendência que se vinha a observar desde o início dos anos 70), uma vez que ao constituir-se como base social de apoio à facção do

[175] A sua composição de classe era heterogénea: operariado rural do Alentejo, operariado urbano (da cintura industrial de Lisboa) e pequena burguesia assalariada nas grandes e médias cidades (Cf. Santos, 1990: 28)

Movimento das Forças Armadas mais conotado com os valores de uma sociedade socialista, contribui para o surgimento de uma nova crise - a crise revolucionária. A burguesia industrial-financeira, que estrategicamente tinha apoiado o Golpe de Estado, com o afastamento do General Spínola, com a agudização das lutas sociais e com o processo de nacionalização das empresas dos grandes grupos financeiros, da banca e dos seguros (Março de 1975), vê cair por terra a possibilidade de resolver a crise a seu favor. Sem apoio político e com a sua base de acumulação profundamente abalada, a burguesia-financeira adoptou uma estratégia defensiva em relação ao processo revolucionário. Também no Movimento das Forças Armadas, as decisões de carácter político-ideológico são visíveis e levam ao afastamento de alguns dos líderes e capitães de Abril. A crise da hegemonia do Estado era uma realidade. Como afirma Boaventura Sousa Santos (1990: 28),

> *"A partir de então, o Estado passou a ser uma plataforma múltipla de lutas sociais e políticas e, mais do que isso, a questão global de natureza de classe de denominação estatal passou a ser parte integrante da luta política, sendo mesmo o objecto privilegiado da luta de classes.*
> *A crise do Estado transformou-se numa crise revolucionária, a qual durou até 25 de Novembro de 1975."*

Num estado em crise, o movimento popular ganha cada vez mais o estatuto de "grande não-partido" (Cf. Lima, 1992: 227) e a sociedade civil expande-se (Stoer 1986).

Em nome da "legitimidade revolucionária", entre o 25 de Abril de 1974 e o 25 de Novembro de 1975 o movimento social popular "invadiu" as mais diversas áreas da vida social - a habitação urbana (organizando-se em comissões de moradores), a gestão das empresas (comissões de trabalhadores),

a administração local, a cultura, a educação - alterando profundamente os modos de vida social e as relações sociais. Nos campos, mais energicamente no Alentejo, aquele movimento interfere no processo de Reforma Agrária modificando as relações de dominação e subordinação aí existentes. É uma verdadeira "explosão" social de uma "massa humana" que foi amordaçada, mas que, com o 25 de Abril, entendeu que era possível a construção de uma nova sociedade e o pleno exercício da cidadania.

A conscientização política das causas das condições sociais do operariado e pequena burguesia levam estes grupos a reclamar a adopção de novas políticas laborais e sociais. É neste contexto de forte mobilização popular, na luta por melhores salários e direitos sociais, que emerge e se desenvolve o Estado Providência[176] em Portugal. No entanto, é de ressalvar que o Estado Providência no nosso país só se desenvolveu em algumas dimensões e só foi possível devido à desvinculação das políticas sociais das exigências de acumulação (Santos, 1990), nos primeiros anos após a revolução.

A frágil expressão do Estado Providência no nosso país levou Boaventura Sousa Santos (1990: 191) a designá-lo como semi-Estado Providência e a considerar que "o que existe em Portugal é uma *sociedade providência* que através de mecanismos informais (...) colmata as ausências de providência estatal"[177].

---

[176] O Estado Providência tem sido concebido como o resultado de um pacto entre o capital e o trabalho, no qual os capitalistas renunciam à parte da sua autonomia e dos seus lucros , a curto prazo, e os trabalhadores a parte das suas reivindicações, sendo estas geridas pelo Estado. Caber-lhe-á (ao Estado) transformar o excedente dos recursos financeiros em capital social. Este capital social reveste-se do conjunto de bens e serviços, que investidos socialmente aumentarão a produtividade do trabalho e consequente rentabilidade - vias de comunicação, parques industriais, telecomunicações, cursos de formação profissional, etc...- e o conjunto de bens e serviços que consumidos socialmente, de forma gratuita ou subsidiada, baixam o custo de reprodução de mão-de-obra, aliviando a pressão sobre o capital para aumentos directos dos salários. São exemplos destes bens e serviços, o serviço nacional de saúde, o sistema de segurança social, a rede de estabelecimentos de educação e ensino públicos, transportes públicos, etc.

[177] Sobre a emergência e desenvolvimento do Estado de Providência em Portugal, consultar entre outros as obras de Santos 1990, 1993; Mozzicafreddo, 1992; Samouco, 1993.

As razões para estas afirmações prendem-se com o facto de, no nosso país, políticas sociais, como por exemplo o serviço nacional de saúde, não terem uma rede que permita a universalidade e a gratuitidade da oferta.

Como atrás referíamos, o contexto político revolucionário remeteu para o Estado o papel de regulação social e este afirma-se portador do interesse geral, portanto acima de qualquer interesse particular de classe, isento, legitimando-se desta forma perante a classe trabalhadora. Reclama-se da administração pública a consciência de que os direitos sociais são direitos de cidadãos e também a promoção universal desses direitos.

No quadro dos direitos sociais, inscreve-se o direito à educação. Este é reclamado desde o início da revolução por diferentes actores sociais: alunos, encarregados de educação, professores e políticos. A Educação constituiu-se como uma "frente de luta" (Cf. Fernandes, 1977) contra o legado opressor e conservador da instituição escolar fascista. A gestão autocrática do antigo regime, personificada no Reitor, deu lugar à auto-gestão e constituição das comissões de gestão (Cf. Lima, 1992). Inicia-se com o 25 de Abril o período "autogestionário" que transforma radicalmente (ainda que por pouco tempo) as práticas organizacionais da escola e do sistema educativo. As comissões de gestão (formadas por estudantes, pais, funcionários e professores), constituem-se como orgãos de direcção da escola, isto é, tomam decisões políticas, administrativas e pedagógicas. O poder está na escola, esta é agora o centro das decisões e as comissões de gestão rejeitam o papel de mero executor das orientações emanadas pelo orgão central.

No seio da escola, vivia-se um momento de "euforia participativa", em que o apelo à democracia directa (Stoer, 1986: 140) constitui um dos traços mais importantes da dinâmica organizacional[178].

[178] Sobre a participação na organização escolar, ler Lima, 1992.

O papel da Educação é reequacionado passando a ser orientado para dar resposta às necessidades da nova sociedade que se pretendia construir - a sociedade socialista. O programa do 1º Governo Provisório, liderado por Palma Carlos, apontava como linhas de acção "a erradicação do analfabetismo e a promoção da cultura, nomeadamente nos meios rurais (...)" e identificava "o papel da educação na criação de uma consciência nacional genuinamente democrática, e a necessidade da inserção da escola na problemática da sociedade portuguesa" (Decreto Lei nº 203/74 de 15 de Maio, citado em Fernandes, 1977: 12).

A política de democratização da educação esboçada na reforma Veiga Simão de 1973 ganhou novo fôlego. Mas, agora, o imperativo económico da qualificação de recursos humanos não era o único, pois surge uma nova orientação. O programa de Política Económica e Social (vulgo, Plano Melo Antunes) considerou a política de educação "como um meio de transição para uma nova sociedade e um novo humanismo, que em última análise serão alicerces deste programa"[179]. Como referiu Fernandes, 1977: 21

> *A orientação a imprimir ao aparelho escolar não visaria apenas aumentar-lhe o rendimento e a eficácia quanto à formação dos especialistas necessários no domínio dos processos tecnológicos e de gestão.*
>
> *A importância inegável destes objectivos não pode fazer esquecer a tarefa de abrir a escola à nação, de a pôr ao serviço das necessidades do povo, da transformação das mentalidades e da reconversão dos processos".*

---

[179] In Fernandes, 1977: 21

Ainda no plano Melo Antunes, que foi aprovado em Conselho de Ministros a 7 de Fevereiro de 1975, encontramos a explicitação do modelo de escola considerado necessário para a nova sociedade portuguesa:

> *"Para a transição que o Governo Provisório se propõe, também um novo modelo de escola é necessário que surja. Esta deverá ser colaborante no desenvolvimento e transformação, inserida na vida e no trabalho, dotada de espírito crítico e criatividade e criadora de hábitos de trabalho em grupo"*[180] .

Centrando-nos na educação pré-escolar, esta é primeiramente uma prioridade não estatal (Cf. Stoer, 1990).

É pela mão do movimento popular que a Educação Pré-Escolar se expande. Fruto do aumento da taxa de trabalho feminino, verificado após a década de 60, a procura social da guarda de crianças pequenas é grande, constituindo uma força de pressão assinalável. Por todo o país, em especial nas grandes zonas urbanas e industriais, emergem creches e jardins de infância da iniciativa de comissões de moradores, organizações de base, como associações recreativas e culturais, e de juntas de freguesia e paróquias. As condições fisicas das instalações e os recursos materiais na grande maioria dos casos eram precários e insuficientes. Os recursos humanos não eram qualificados.

Esta situação levou a que as suas entidades promotoras procurassem apoios junto das autoridades competentes: Ministério dos Assuntos Sociais que

---

[180] A experiência de renovação do Plano de Formação das Escolas do Magistério Primário e Infantil iniciada no ano lectivo de 1975/1976 parece ter sido a experiência que melhor materializou esta concepção de escola: a valorização de uma formação de tronco comum para professores do ensino primário e educadores de infância, centrada em novas disciplinas, como por exemplo, a Linguística e a Sociologia, e em modalidades de formação que proporcionavam o desenvolvimento do espírito crítico e participativo e momentos de aprendizagem activa - as actividades de contacto (1 semana em contacto com uma comunidade) e os seminários interdisciplinares - (Cf. Stoer, 1986: 139). De facto, aqueles que, como nós, foram formandos nestas escolas perceberam o que é ser um professor - interventor e qual o seu papel numa escola que procura desafiar a reprodução das desigualdades sociais. Para nós, esta experiência de formação constitui um marco indiscutível na nossa trajectória pessoal e profissional. Foi o melhor espaço de formação para a cidadania, por nós experienciado.

apoiava os serviços de atendimento a crianças dos 0-6 anos e o Ministério da Educação os serviços destinados a crianças dos 3 aos 6 anos de idade.

Relativamente a este último ministério, o seu apoio estabeleceu-se, em alguns casos, através das recém-criadas Escolas Normais de Educadoras de Infância. Estas ofereceram apoio logístico e pedagógico, colocando as educadoras que iam formando e as suas alunas estagiárias[181]. Durante alguns anos, estes jardins de infância "sobreviveram" em termos pedagógicos através dos acordos de colocação de estagiários nestas instituições. Dado os parcos recursos económicos, alguns jardins de infância funcionavam apenas com uma educadora de infância diplomada, sendo as restantes estagiárias. Gradualmente a situação foi alterada para melhor, ou seja, estas instituições, com o apoio do Ministério da Educação (que subsidiava o pagamento dos profissionais), passaram a contratar um educador por sala de actividade. Muitos dos jardins de infância criados nesta época se encontram ainda em funcionamento, embora tivessem sido sujeitos a outro enquadramento institucional.

Ao nível do discurso oficial, neste período de tempo a Educação Pré-Escolar não foi ignorada; no entanto as acções concretas tardaram a aparecer.

Vitorino Magalhães Godinho, Ministro da Educação do 2º Governo Provisório, quando apresentou o seu projecto para a educação afirmou:

---

181 Nós próprios vivenciamos esta experiência enquanto alunos estagiários da Escola Normal de Educadores de Infância de Viana do Castelo. De 1974 a 1978, no Concelho de Viana do Castelo e limítrofes, foram criados muitos jardins de infância de iniciativa popular, assumindo a referida Escola um papel de apoio fundamental. A título de exemplo, foram nessa época criados no Concelho de Esposende os primeiros três Jardins de Infância: o de Mar, de iniciativa da "Juventude de Mar" (associação cultural), o Jardim de Infância de Fão, criado pela Junta de Freguesia, e o Jardim Infantil de Vila Chã de iniciativa da paróquia. Neste último ensaiamos os primeiros passos na profissão. O que nos aguardava era deveras desafiante: abrir um Jardim de Infância num meio rural carenciado sob os pontos de vista sócio-económico e cultural e num espaço físico não apropriado - 2 salas anexas a um salão paroquial. A nossa acção desdobrou-se em várias dimensões: o apetrechamento das salas (a falta de recursos levava-nos a recorrer essencialmente a equipamento improvisados - caixotes de transportar fruta transformavam-se em sofás para o centro de leitura, em estantes... etc), a sensibilização da população para a importância da educação de infância, a formação das mães, a animação infantil e comunitária.

"Nas nossas preocupações mais prementes estão o ensino pré-primário, o ensino básico e a educação permanente, dirigido a vastas camadas de trabalhadores"[182]

No decreto que aprovou o programa deste governo provisório é determinada "a ampliação dos esquemas de acção social escolar e de educação pré-escolar, envolvendo obrigatóriamente o sector privado, com vista a um mais acelerado processo de implantação do princípio de igualdade de oportunidades"[183].

Estas preocupações e medida legislativa, se tivessem tido uma expressão prática, constituiriam hoje um marco importante na história de educação pré-escolar em Portugal. No entanto a sua não concretização adiou, uma vez mais, a assunção das responsabilidades do Estado nesta matéria.

Durante a regência dos Governos Provisórios, o pré-escolar foi preocupação, mas não acção. O impacto das investigações produzidas noutros países acerca dos efeitos da pré-escolarização das crianças mantinha na agenda educativa a problemática de educação pré-escolar. O Relatório da Unesco de 1975, sobre a realidade da Educação em Portugal, chamou a atenção para a situação precária deste nível educativo.

Tendo em conta a população infantil de 4 e 5 anos, apontou aquele relatório para a necessidade de se criarem cerca de 12 mil classes infantis no país. Influenciado por estes dados, o Governo apresentou o projecto de lei de 14/5/75, cujo objectivo era a criação da rede pública de educação pré-escolar.

---

[182] In. A Educação num Portugal em Mudança, 1975: 49 citado em Fernandes, 1977: 18

[183] Decreto Lei nº 203/74 de 15/5/74, in Ferreira Gomes, 1986: 118.

Nesta proposta, o problema da inexistência de educadoras de infância suficientes para as necessidades do sistema[184] seria ultrapassado com a possibilidade de as autarquias colocarem jovens (raparigas) do serviço cívico estudantil e mães a tratar das crianças. Estas teriam de fazer um estágio prévio e ser orientadas por educadoras de infância. O problema das instalações seria resolvido utilizando escolas ou salas devolutas do ensino primário, bem como, em colaboração com as comunidades, se poderiam utilizar espaços disponíveis nas mesmas. Relativamente aos critérios de expansão, a proposta adiantava serem prioritárias as zonas mais desfavorecidas. O calendário seria flexivel, adaptado ao meio e os grupos teriam um máximo de 40 crianças.

No entanto, após apreciação do grupo de profissionais de educação de infância dos serviços centrais do Ministério, este projecto foi rejeitado por terem considerado "que a sua concretização corresponderia a uma "massificação" da educação pré-escolar, não estando definidas as condições mínimas para um funcionamento de qualidade" (Cardona, 1977: 75). A partir desta proposta, as iniciativas ministeriais remeteram-se apenas à constituição de grupos de trabalhos inter-ministérios (Ministério da Educação e Ministérios dos Assuntos Sociais e representantes dos Sindicatos) que estudaram as soluções mais adequadas a implementar neste nível de educação. O relatório produzido por um destes grupos propôs a criação de um organismo responsável pela definição de uma política global de protecção e educação infantil, que tutelasse e integrasse todos os serviços para a infância. Assumiu este grupo uma perspectiva mais lata de protecção e educação infantil, que envolvia acções de promoção do bem-estar social e desenvolvimento infantil. Para este efeito, o grupo considerou fundamental a criação de estruturas

[184] O Ministro Magalhães Godinho para resolver o problema de falta de educadoras de infância considerou fundamental criar estruturas para a sua formação; preconizou o envio de jovens ao estrangeiro como bolseiras e a criação de novas escolas de formação em Portugal.

descentralizadas, com autonomia administrativa e com meios humanos e materiais suficientes, pois só com estas condições corresponderiam às necessidades locais. Esta perspectiva sócio-educativa assemelhava-se às orientações observadas na Europa, desde o início da década de 70.

No nosso país, aquela orientação nunca foi avante, dada a heterogeneidade de serviços tutelados pelos Ministérios da Educação e dos Assuntos Sociais. Existiam, em 1975, 1133 instituições de educação infantil, dependentes de pelo menos seis serviços dos dois ministérios referidos.

Esta diversidade de tutelas constituiu um dos problemas para a definição de uma política para a protecção e educação da infância. A emergente orientação de cariz sócio educativo acabou por tender mais para o aspecto social, do que para o educativo. A este facto não é alheio o problema da dominância, neste campo educativo, de profissionais de serviço social sobre os educadores de infância (que eram em número restrito). Subjacente a esta diversidade institucional estava uma diversidade conceptual: o Ministério dos Assuntos Sociais organizava as suas instituições tendo em conta sobretudo objectivos de guarda e protecção social, e o Ministério da Educação valorizava os objectivos educacionais. A estas duas concepções correspondiam formas e dinâmicas organizacionais diferenciadas, que se materializavam, por exemplo, no horário de atendimento (mais prolongado nos Jardins de Infância do M.A.S.), na estrutura física do edifício (existência de refeitórios, cozinha, etc nos jardins de infância do M.A.S.), no número de pessoal docente e não docente (em regra no Jardim de Infância do M.A.S., o número de pessoal não docente era superior ao docente) etc.

A esta diversidade de serviços de tutela, acrescia a heterogeneidade da população infantil que frequentava a rede pré-escolar.

No Relatório da Fundação Calouste Gulbenkian sobre a educação de infância em Portugal, designado "Plano de relatório do inquérito a jardins de infância", publicado em 1975, foram apresentados dados que confirmaram a diferenciação social entre as crianças que frequentavam as instituições existentes.

Os dados referem que as crianças a frequentar os jardins de infância privados com fins lucrativos (dependentes da Direcção-Geral do Ensino Particular e Cooperativo) tinham um nível socio-económico elevado e que as crianças que frequentavam as instituições dependentes da Assistência Social pertenciam às camadas mais pobres da sociedade.

A constatação da existência desta segregação social foi mais um dos argumentos que levaram os governantes a defenderem uma política de expansão do pré-escolar que promovesse os princípios de democratização do ensino e da igualdade de oportunidades. Desta forma, a orientação da Educação Pré-Escolar articula-se com a perspectiva global de desenvolvimento do sistema educativo e da sociedade - a democratização do país.

Encontramos nas "Linhas de Acção do Ministério da Educação e Cultura" do 2º Governo Provisório expressões que mostram a presença desta orientação política desde 1974.

> *"O auxílio do ensino particular não é de considerar, porquanto se trata de escolas infantis já superlotadas e, porque pagas, frequentadas só por certas camadas da população (...) "(Uma verdadeira reforma educativa)" tem de alicerçar-se na criação de uma rede nacional de jardins de infância, pois é desde tenra idade que se jogam as possibilidades de igualizar as*

oportunidades para as crianças vindas de diferentes extratos sociais e culturais"[185]

Apesar desta preocupação governamental, as acções concretas a nível oficial só irão surgir a partir de 1977, data da publicação da Lei 5/77 que criou o Sistema Público de Educação Pré-Escolar.

Como referiu Teresa Vasconcelos (1995: 117)

"a educação escolar pública, nesses anos [1974 e seguintes], desenvolveu-se não tanto através de leis e decretos emanados de instâncias governamentais, mas sim como resultado de uma cidadania posta em acto num processo de participação democrática. Esta democracia posta em acto significava a capacidade e o poder dos cidadãos - e especificamente dos pais - de pressionar o Governo no sentido de implementar experiências de qualidade para as crianças em idade pré-escolar"

[185] In Ferreira Gomes, 1977: 119

PARTE II

O PAPEL DO ESTADO NA DEFINIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PÚBLICA (1977/1997)

CAPITULO III

A Investigação: o discurso oficial acerca da Educação Pré-Escolar

1. Introdução

Os anteriores capítulos constituem um quadro de referência fundamental para a investigação que entendemos realizar. Aquele quadro permite-nos entender, por um lado, como a infância ao longo dos séculos se foi constituindo como realidade autónoma do adulto, através das redefinições sociais que se foram operando, e como ela emergiu como questão social e educativa; por outro lado, e no que concerne à realidade portuguesa, compreender as razões do aparecimento do interesse estatal pelas crianças e seus problemas, que se materializou em medidas legislativas, no campo das políticas social e educativa.

Inscreve-se nesta segunda vertente, a problemática do surgimento e do desenvolvimento da educação pré-escolar. Nos últimos pontos do capítulo dois, evidenciámos como o estado português foi intervindo nesta área, resultando desta intervenção, a criação e consolidação do sistema de educação pré-escolar e a sua integração no sistema educativo português. Observámos como todo este processo foi lento, conflitual, construido de avanços e recuos no que respeita à expansão do sistema, e como as tensões entre diferentes concepções da educação pré-escolar e as funções sociais que esta deve assumir estiveram presentes no debate e na implementação das medidas legislativas. Todo este processo de institucionalização da Educação Pré-Escolar foi acompanhado pela

produção de um discurso público acerca deste nível de educação, cujos protagonistas foram sobretudo os pedagogos e os políticos.

É em torno da produção do discurso público acerca da Educação Pré-Escolar portuguesa, mais precisamente da produção do discurso ofical[186], que realizamos a nossa investigação.

2. Objectivos e limitações da investigação

A nossa pesquisa procura dar respostas às seguintes questões:

- Como o discurso oficial tem definido a Educação Pré-Escolar, em Portugal?
- Que papel, o Estado, a si mesmo se tem atribuido no desenvolvimento da Educação Pré-Escolar pública?

Temos consciência da complexidade e amplitude desta tarefa; sabemos que na produção do discurso oficial há vários interesses em jogo, que os actores detêm diferentes bases de poder, que levam uns a exercer poder sobre os outros, e que subjaz à formulação da medida política um consenso imposto pelo grupo que detém mais poder. O estudo mais aprofundado e crítico impunha o confronto entre os grupos que podem e devem participar na formulação das políticas educativas, no caso português, os sindicatos, a comunidade científico-pedagógica, as Associação dos Profissionais de Educação de Infância, os representantes dos pais, os representantes das

---

[186] O discurso oficial é aqui entendido como sendo "o discurso dos que têm o poder de definir a pedagogia ou de a modificar em relação à sua organização, conteudos, métodos. É o discurso dos ministros ou dos seus representantes" (Reboul, 1980: 43).

instituições particulares e de solidariedade social e da Associação Nacional de Municípios.

No entanto, por imperativos relacionados com a natureza do nosso trabalho e o tempo disponível para a sua realização, circunscrevemos a nossa pesquisa à análise dos documentos oficiais (legislação, planos de acção e relatórios oficiais) que constituem o quadro legal de referência organizacional do sector[187].

Para dar alguma visibilidade ao posicionamento de outras entidades (atrás referidas) em relação à produção do discurso oficial, integramos na nossa análise alguns depoimentos significativos das mesmas. Ressalvamos desde já o facto de aquelas referências não serem exaustivas, isto é, não integramos toda a produção discursiva a este nível. A nossa selecção teve em conta a força dos argumentos utilizados quer na defesa quer na crítica do discurso oficial, bem como o papel de influência exercido junto do poder político e da comunidade educativa.

Outra delimitação da pesquisa foi de natureza temporal, pois estudamos o período compreendido entre 1977 e 1997. Esta opção tem que ver com o facto de ter sido neste espaço de tempo que se publicaram dois importantes marcos legais da Educação Pré-Escolar, a Lei nº 5/77, que criou o Sistema Público de Educação Pré-Escolar, e a primeira Lei-Quadro para este sector, a Lei nº 5/97.

3. Opções metodológicas e procedimentos

A tomada de decisões metodológicas é sempre uma tarefa difícil para o investigador na medida em que ele tem que seleccionar um método e técnicas

[187] Excluimos da análise todo um conjunto de normas emitidas pelo poder central, decretos-lei, portarias, circulares, despachos, que se referem a questões específicas como, por exemplo, formação inicial e contínua de educadores de infância, colocação de professores, atribuição de verbas, calendário escolar, etc...

de investigação adequadas ao seu objecto de estudo, e que lhe permitam a produção de novo conhecimento.

Para empreendermos a análise do discurso oficial (discurso político) acerca da Educação Pré-Escolar produzido em Portugal no período compreendido entre 1977-1997 a escolha da metodologia de investigação a adoptar constitui um dos problemas centrais deste trabalho. A consciência da complexidade do objecto de estudo exigia à adopção de uma metodologia que desocultasse essa complexidade. Partimos de alguns pressupostos já enunciados por autores como Cood (1988), Popkewitz (1988), Offe (1984, 1987) de que:

- a análise dos discursos da política educativa obriga a ter em conta os contexos onde foram produzidos, na medida em que ela é construída e reconstruída, dentro de um quadro social abrangente afiliador aos contextos sociais e económicos da sociedade onde é construída;
- os documentos da política educativa são textos ideológicos que tendem a produzir a manutenção de consensos e a criação de "hegemonia"[188] mas também se podem assumir como foco de resistência às relações de poder instituídas.
- os documentos oficiais apresentam um corpus rico em contradições, omissões estruturadas que produzem efeitos divergentes nos seus destinatários (Cood, 1988: 236)
- a discussão pública da política educativa promovida pelo Estado é uma estratégia subtil de fazer crer às pessoas que as políticas do Estado são o resultado do "consenso público", ocultando o facto de estas se

[188] Na acepção de Femia, hegemonia é "(...) o predomínio obtido pelo consentimento, antes que pela força de uma classe ou grupo sobre outras classes e é obtido através de variadas formas pelas quais a sociedade civil opera para moldar, directa ou indirectamente, as estruturas cognitivas e objectivas pelas quais os homens percebem e avaliam a realidade social" (Femia, 1975: 31, citado por Dale, 1988:30).

assumirem como mais um mecanismo de control social e "crise de direcção" (Offe, 1987) e de predispor os seus destinatários mais para a sua aceitação do que para a resistência;

- as agências do Estado produzem documentos políticos cuja linguagem torna irreconhecíveis os seus efeitos sociais reais;

Tendo em conta este conjunto de pressupostos, na nossa análise do discurso político, procuráva-mos romper com a visão idealista da linguagem, que suporta a abordagem técnico-empiricista da análise política, uma vez que esta não nos permitiria tornar reconhecível os efeitos sociais das intenções políticas e perceber como qualquer discurso é mediado por relações de poder (Cf. Bourdieu, 1977). A abordagem técnico-empiricista interpreta os documentos oficiais como "expressões de intenções políticas" (Cood, 1988: 235) assumindo a linguagem meramente o papel de "veículo transparente de informação, pensamentos e valores" (Cood, ibidem). É um processo em que o emissor produz a política e o receptor político interpreta ou implementa a política, e em que o próprio documento político é equacionado como um meio de comunicação entre estes agentes. Assim a leitura é única e qualquer controvérsia acerca do seu significado é entendida como dificuldade de compreensão do leitor.

Nesta medida foi fundamental para o nosso estudo a adopção de uma concepção materialista da linguagem (Cood, 1988), uma vez que, na esteira das "teorias do discurso" de Saussure (1974:74), " o discurso não refere unicamente o significado da linguagem mas também o efeito da linguagem. O discurso é domínio da linguagem. O discurso é domínio da linguagem usada e portanto é domínio da experiência vivida".

A concepção materialista permite a leitura do que está por detrás das aparências tentando desocultar os processos ideológicos subjacentes à produção do texto.

Procuramos assumir neste trabalho as concepções de "Política" e "Análise Política" de Cood. Para este autor,

> *"Política, é tomada no sentido de qualquer curso de acção (ou inacção) relacionado com as metas da selecção; a definição de valores ou localização ou fixação de recursos. Fundamentalmente, a política é acerca do exercício do poder político e a linguagem que é usada para legitimar esse processo".*
>
> *"A análise política é uma forma de saber quem providencia quer a base informativa sobre a qual a política é construída quer o exame crítico das políticas existentes"*[189].

Emergem desta concepção duas perpectivas de análise política: a análise para a política e a análise da política. Segundo Gordon (1977, citado em Cood, op. cit) a análise para a política pode comtemplar duas variantes, a "advocacia política" e a "informação para a política". A análise da política serve mais os nossos objectivos, na medida em que esta pode assumir duas formas: uma que privilegia a análise da "determinação política" e os seus efeitos nos vários grupos a que se destinam, ou seja "examina os inputs e processos de transformação que operam na construção da política pública" (Cood, 1988: 236); e a outra forma que focaliza a sua análise no conteúdo político, nos seus "valores, pretensões e ideologias subjacentes ao processo político" (Cood, ibidem). Nesta perspectiva pressupõe-se que os documentos políticos possam ser descodificados diferenciadamente, dependendo do contexto de recepção.

---

[189] Cood, 1988: 236

A análise do conteúdo dos documentos oficiais assume um carácter de desconstrução do texto, onde os efeitos ideológicos podem (devem) emergir para a análise. A desconstrução do texto foca os processos da sua produção, assim como a organização dos discursos que o constituem e as estratégias pelas quais ele mascara as contradições e incoerências da ideologia aí inscritas. Esta tarefa é árdua e complexa, tanto mais que impõe

> *"Um novo processo de produção de significado pelo leitor (...). Este processo precisa de se distanciar a si próprio da coerência imaginária do texto, examinando o seu discurso e perspectivando-o não como um veículo para comunicar "informação" ou transmitir um "plano de acção", mas como um produto ideológicamente construído por forças políticas"*[190].

Esta re-leitura permite a pluralidade do significado do texto, deixando este de ser um objecto passivo e restrito a uma leitura linear (Cf. Belsey, 1980: 104).

Nesta abordagem da análise política, centrada no conteúdo político, o objectivo não é (re)estabelecer o significado pretendido pelos autores, mas antes verificar os efeitos sobre os leitores.

Como referimos anteriormente, esta perspectiva de análise vai de encontro aos nossos objectivos, permitindo-nos não só desconstruir os documentos políticos como, através da apreciação dos pareceres emitidos por diferentes entidades educativas (adiante explicadas), identificar alguns dos efeitos potenciais e ou reais da política educativa.

A técnica utilizada no tratamento da informação foi a análise de conteúdo, na medida em que esta pode não ser apenas descritiva, mas também inferencial. Como afirma Vala (1986: 103) citando Bardin, "é a inferência que permite a passagem da descrição à interpretação". Ao adoptar esta perspectiva, aquela

---

[190] Cood, 1988: 246

técnica centra-se na análise do conteúdo latente dos discursos, rompendo com a orientação limitativa que definia a análise de conteúdo como sendo "a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação" (Berelson, 1952, citado em Vala 1986: 103). Esta concepção, restrigindo a análise ao conteúdo manifesto, sobrevaloriza os objectivos descritivos e classificatórios e uma panóplia de procedimentos que se expressam em normas metodológicas explícitas: formulação de hipóteses à priori, que são enformadas pelo quadro teórico do investigador; categorização respeitando os critérios de exaustividade, exclusividade, homogeneidade, objectividade e pertinência; definição das unidades de codificação; quantificação das unidades de codificação e por fim comprovação estatísitica da validade interna e fidelidade dos sistemas de categorias.

Em oposição a esta orientação, Krippendorf (1980) definiu análise de conteúdo como "uma técnica de investigação que permite fazer inferências, válidas e replicáveis, dos dados para o seu contexto". Para Henry e Moscovici (1968) caracterizar as condições de produção do discurso era uma finalidade essencial já que a análise não se limitava ao estudo do discurso em si mesmo. Nesta orientação "a finalidade da análise de conteudo será pois efectuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas" (Vala, 1986: 104).

Cabe ao investigador colocar os dados num contexto enformado pelos objectivos e pelo objecto de pesquisa e construir, a partir de um sistema de conceitos analíticos, um modelo que lhe permitirá fazer inferências a produzir novo conhecimento. Não relegando as "virtudes" da quantificação, esta nova abordagem de análise de conteúdo valoriza a análise qualitativa dos material interpretado, com o auxilio de algumas categorias analíticas contruídas por indução permitindo realçar as singularidades.

3.1. Constituição do Corpus de Análise

Quadro 8

Corpus de Análise

Documentos	Objecto
Lei 5/77 de 1 de Fevereiro	Cria o Sistema Público de educação pré-escolar
Decreto-Lei nº 542/79 de 31 de Dezembro	Estatutos de jardins de infância
Lei 46/86 de 14 de Outubro, Secção II	Lei de Bases do Sistema Educativo
Proposta Global da Reforma, 1988	Relatório Final: Educação Pré-Escolar
Plano de Desenvolvimento a Quatro anos de Educação Pré-Escolar Portuguesa. Setembro 1993	Estabelece o plano de crescimento da rede para os próximos quatro anos
Decreto-Lei nº 173/95 de 20 de Julho	Define o regime de atribuição pelo Ministério da Educação de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de Educação Pré-Escolar
Programa de expansão e desenvolvimento de Educação Pré-Escolar. Março 1996	Orientações e propostas para a Educação Pré-Escolar
Proposta de Lei nº 44/VII de Junho de 1996	Proposta de Lei-Quadro para a Educação Pré-Escolar
Lei nº 5/97 de 10 de Fevereiro	Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar
Decreto-Lei nº 147/97 de 11 de Junho	Diploma de regulamentação da Lei-Quadro

Após uma "leitura flutuante" do corpus de análise do nosso trabalho, organizamos este sistema de categorização:

Quadro 9

Sistema de Categorização

Categorias	Subcategorias
A. Concepção de Educação Pré-Escolar	A 1. Processo Educacional complementar à família A 2. Processo educacional promotor da igualdade em educação A 3. Primeira etapa da Educação Básica A 4. Processo Educacional de promotor de capital humano

B. Função Social da Educação Pré-Escolar	B 1. Guarda B 2. Educativa B 3. Preparatória do 1° ciclo B 4. Preventiva e Compensatória
C. Papel do Estado	C 1. Promotor C 2. Mobilizador C 3. Regulador / Garantia
D. Medidas Preconizadas	D 1. Expansão Rede pública do M. E. D 2. Expansão da Rede privada e solidária D 3. Expansão da Rede Nacional D 4. Criação de novas modalidades D 5. Promoção
E. Prioridades na expansão da EPE	E 1. Zonas carenciadas da oferta da EPE E 2. Zonas de maior densidade populacional E 3. Zonas carenciadas E 4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares E 5. Grupo etário dos 5 anos
F. Papel da Família	F 1. Participação nos Orgãos de direcção e gestão F 2. Cooperação nas actividades curriculares F 3. Cooperação no funcionamento

3.2. Definição de categorias e explicitação do sistema de categorização

A. Concepção da Educação Pré-Escolar

A 1. Processo de educação complementar à família - alusões à EPE como meio de desenvolvimento global da criança que completa alarga a educação familiar.

A 2. Processo de educação promotor da igualdade em educação - referências ao facto da EPE se poder construir como estratégia igualizadora das desigualdades sociais.

A 3. Primeira etapa da Educação Básica - afirmações que valorizem a EPE como primeiro nível do sistema educativo, a sequencialidade educativa entre o pré-escolar e o 1° ciclo e que consideram as capacidades e os conhecimentos adquiridos naquele nível educativo, a base das futuras aquisições escolares.

A 4. Processo de educação promotor de capital humano - expressões que imputam à EPE a responsabilidade de socializar futuros cidadãos, em consonância com a ordem social e económica e que valorizam as aprendizagens das crianças tendo em conta a sua futura inserção na vida activa.

B. Função Social da Educação Pré-Escolar

B 1. Guarda - afirmações que consideram que o jardim de infância tem em vista proporcionar um ambiente seguro e saudável na ausência dos pais, e que é um serviço de apoio social às famílias.

B 2. Educativa - referências ao papel da EPE na estimulação do desenvolvimento global das crianças através da organização de um ambiente físico e relacional promotores de aprendizagens activas e diversificadas.

B 3. Preparatória do 1° ciclo - alusões à importância da EPE na preparação da criança para a escola do 1° ciclo nomeadamente através do desenvolvimento de competências pré-escolares e escolares.

B 4. Preventiva e Compensatória - considerações acerca da importância da frequência do Pré-Escolar como estratégia de prevenção do insucesso escolar e também como meio de nivelar as diferenças culturais de origem familiar das crianças, por forma a reduzir as desigualdades de oportunidades educativas das crianças das classes desfavorecidas.

C. Papel do Estado

C 1. Promotor - Afirmações que remetam para o Estado a responsabilidade directa pela criação e funcionamento de jardins de infância.

C 2. Mobilizador - referências explícitas ou implícitas que atribuem ao Estado um papel de mobilizador de iniciativas diversas tendentes à criação e funcionamento de jardins de infância

C 3. Regulador / Garantia - referências ao papel do Estado como instância de regulação do sub-sistema, isto é, concebe o quadro de referência legal, emitindo as regras de expansão e funcionamento da rede pré-escolar e zela pela qualidade dos serviços prestados.

D. Medidas preconizadas - integramos nesta categoria não só as medidas propostas nos documentos como também a concepção e tipo de rede(s) preconizadas.

D 1. Expansão da rede pública do ME - alusões às medidas de expansão e redefinição da rede pública, sendo esta entendida como rede gratuita que está na dependência directa do Estado, tendo este a responsabilidade de a criar, desenvolver e administrar.

D 2. Expansão da rede privada e solidária - indicações de medidas de expansão e redefinição desta rede, tendo em conta os jardins de infância privados e os das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

D 3. Expansão da rede nacional - referências de medidas a aplicar no sentido da expansão e reorganização do sub-sistema pré-escolar no seu todo; concepção da rede que integra a rede pública e privada.

D 4. **Criação de novas modalidades** - referências de valorização de experiências alternativas de EPE e da intenção de promovê-las.

D 5. **Promoção e controlo da qualidade** - considerações que revelam a preocupação com a qualidade da EPE e referências, explícitas ou implícitas, a medidas de controlo de qualidade do sistema e serviços prestados às crianças e comunidade.

E. Prioridade na expansão do EPE

E 1. **Zonas carenciadas de oferta de EPE** - afirmações que indiquem a prioridade de abertura de jardins de infância em áreas geográficas cuja cobertura do pré-escolar é baixa e insuficiente.

E 2. **Zonas de maior densidade populacional** - referências que indiquem a prioridade de abertura de jardins de infância em zonas de grande densidade populacional que em regras são urbanas ou suburbanas e onde existem altas taxas de trabalho feminino.

E 3. **Zonas Carenciadas** - expressões que indiquem a prioridade de abertura de jardins de infância em zonas carenciadas sob ponto de vista económico e social, zonas do interior e carenciadas de outros equipamentos sócio-educativos.

E 4. **Zonas de maior insucesso e abandono escolares** - expressões que indiquem a prioridade de criação de jardins de infância em zonas onde o indice de insucesso e abandono escolar é elevado.

E 5. **Grupo etário dos 5 anos** - referências à prioridade de acesso ao grupo etário de 5 anos, e também a prioridade de abertura de jardins de infância em zonas onde aquele grupo regista um número mais elevado.

F. Papel da Família

F 1. Participação nos orgãos de direcção e gestão - alusões à importância participação dos pais nos orgãos de direcção e gestão e de medidas que concretizam este princípio.

F 2. Cooperação nas actividades curriculares - referências à valorização da cooperação dos pais nas actividades do jardim de infância e de medidas que a concretizem.

F 3. Cooperação no funcionamento - Expressões que indiquem o tipo de cooperação dos pais no funcionamento do jardim de infância.

3.3. Definição das unidades de análise

Como afirma Vala, existem três tipos de unidade de análise: unidade de registo, unidade de contexto unidade de enumeração. A unidade de registo "é o segmento determinado de conteúdo que se caracteriza colocando-o numa dada categoria" (Vala, 1988: 114). Esta unidade de análise pode ser formal ou semântica: é formal no caso de se seleccionar a palavra, a fase, a intervenção / discurso de alguém numa discusão, palestra; é semântica quando a selecção é feita na base de um tema ou unidade de informação. A unidade de contexto "é o segmento mais largo do conteúdo que o analista examina quando caracteriza uma unidade de registo" (Vala, 1986: 114). É em função da unidade de enumeração que o investigador procede à quantificação. Em regra a unidade de enumeração mais utilizada é a aritmética que permite contar a frequência de uma categoria e estabelecer "uma equivalência entre a frequência de uma categoria e a sua importância no sistema de interesses da fonte" (Vala, 1986: 115). Vários autores têm chamado a atenção para a fragilidade deste sistema de enumeração. Nem sempre o número de frequências de uma categoria significa

um interesse real da fonte, muitas vezes a dominância de frequência de uma categoria serve um propósito intencional de ocultar outros interesses omissos. Importa portanto estar vigilante para não ser traído na análise.

A análise de ocorrências, a análise avaliativa e a análise estrutural são outras das direcções que a análise de conteúdo pode adoptar.

A análise de ocorrências é um procedimento que visa identificar o interesse da fonte por diferentes objectos ou conteúdos. Parte o investigador da crença que existe uma relação entre o interesse da fonte por determinado objecto/conteúdo e o número de ocorrências, o que significa que quanto maior for o número de ocorrências maior é o interesse da fonte.

A análise avaliativa tem como objecto "o estudo das atitudes da fonte relativamente a determinados objectos" (Vala, 1986: 119).

Esta breve clarificação dos conceitos estruturantes da análise de conteúdo, serviu-nos para definir os procedimentos técnicos a utilizar no nosso trabalho. Assim, definidas as categorias e subcategorias, seleccionámos de cada um dos elementos que constituem o corpus de análise, unidades de registo e unidades de contexto que a nosso ver se inscreviam em cada uma das categorias e subcategorias do nosso sistema de categorização.

Na análise decidimos registar a frequência de ocorrências em cada categoria e subcategoria (análise de ocorrência) à qual sempre que possível articulámos uma análise avaliativa. O facto de os documentos analisados terem sido produzidos em contextos sócio-políticos diferentes, tem necessariamente repercussões na sua formação. Por esta razão, optámos por analisar os documentos oficiais agrupados segundo a seguinte demarcação do período em análise. Esta subdivisão tem como critérios quer indicadores temporais importantes da política educativa quer a orientação político-partidária dos governos vigentes na época.

Quadro 10

Subdivisão do período em análise (1977-1997)

Subperíodos	Caraterização	Documentos	Governo
Subperíodo I - fase da criação, "normalização" e expansão da E.P.E. (1977-1997)	Da criação do sistema público de Educação Pré-Escolar à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo	Lei nº 5/77 D. L. nº 542/79 Lei nº 46/86	I governo - (PS) II governo - (PS e CDS) III, IV e V governos - (iniciativa presidêncial) VI, VII, VIII governos - (A.D)
Subperíodo II - fase de retracção (1986-1995)	Da Reforma Educativa à publicação do Decreto-Lei nº 173/95	Relatório Final da C.R.S.E, Plano Desenvolvimento a quatro anos da EPE, D.L. nº 173/95	IX e X governos - Bloco Central (PS e PSD) XI e XII governos - PSD
Subperíodo III- fase de revitalização (?) (1995-1997)	Do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (PEDEPE) à publicação da Lei Quadro	PEDEPE. Proposta de Lei nº 44/VII, Lei nº 5/97 e D.L. nº 147/97	XIII governo - PS

CAPITULO IV

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA INVESTIGAÇÃO

1. Apreciação global dos dados recolhidos - a primeira triagem

Após a análise de conteúdo dos documentos que constituem o nosso corpus de análise[191], procedemos à contagem da frequência de ocorrências observadas nos mesmos em cada subcategoria. O seguinte quadro ilustra este procedimento:

QUADRO 11

Resultados da frequência de ocorrências por subcategorias e documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
A.1.	0	2	3	0	1	0	0	2	2	5	15
A.2.	0	0	1	0	1	0	0	0	0	4	6
A.3.	0	0	0	0	0	0	4	2	1	3	10
A.4.	0	1	0	0	3	1	0	1	0	1	7
B.1.	0	2	0	0	3	1	0	3	4	4	17
B.2.	1	11	7	2	3	1	0	6	8	2	41
B.3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.4.	1	1	0	0	2	1	1	1	1	2	10
C.1.	1	0	2	0	1	0	1	1	2	1	9
C.2.	0	0	0	5	7	7	7	5	4	10	45
C.3.	4	10	1	4	4	11	7	12	13	11	77
D.1.	0	0	0	0	3	0	1	3	1	1	9
D.2.	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
D.3.	0	0	1	1	6	1	3	2	1	6	21
D.4.	0	0	0	4	9	0	1	1	2	1	18
D.5.	0	3	0	13	20	2	3	5	5	9	60
E.1.	0	1	0	3	2	1	0	0	1	5	13
E.2.	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	4
E.3.	1	2	0	0	1	0	1	1	0	1	7
E.4.	0	2	0	0	0	2	0	0	0	2	6
E.5.	0	1	0	1	1	0	1	0	0	2	6
F.1.	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	4
F.2.	0	2	0	0	0	0	0	2	2	3	9
F.3.	0	3	0	0	0	0	0	2	2	1	8

[191] Consultar os anexos n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

Legenda: A.1. a F.3. - subcategorias de análise (ver quadro); 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

Uma leitura global deste quadro permite-nos adiantar algumas ideias que podem ser estruturantes para a nossa pesquisa.

a) Relativamente à concepção de Educação Pré-Escolar, os dados apontam para uma valorização, no discurso oficial, da **"Educação Pré-Escolar como processo de educação complementar à família"** (A.1.=15). No entanto, nos últimos dois anos (1995-1997), a concepção **"Educação Pré-Escolar primeira etapa do Ensino Básico"** (A.3.=10) emergiu, com alguma consistência, nos documentos oficiais, o que pode significar uma disputa entre duas orientações aparentemente antagónicas: a primeira concepção mais próxima de uma perspectiva socializadora da criança e da educação permanente, e a segunda mais alinhada com a preocupação com as aprendizagens tendo em vista o sucesso escolar futuro.

QUADRO 12

Resultados da frequência de ocorrências na categoria A: Concepção de Educação Pré-Escolar por subcategorias por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
A.1.	0	2	3	0	1	0	0	2	2	5	15
A.2.	0	0	1	0	1	0	0	0	0	4	6
A.3.	0	0	0	0	0	0	4	2	1	3	10
A.4.	0	1	0	0	3	1	0	1	0	1	7
Total por categ.	0	3	4	0	5	1	4	5	3	13	

Legenda: A.1. - Processo de educação complementar à família; A.2. - Processo de educação promotor da igualdade em educação; A.3. - 1ª etapa de Educação Básica; A.4. - - Processo de educação promotor de capital humano; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

b) No que se refere às funções que são cometidas a este nível educativo, poder-se-à inferir que a tendência de valorizar a **função educativa**, que era embrionária na Monarquia Constitucional e se desenvolveu durante a 1ª República, sai agora reforçada e é consolidada ao longo destas duas décadas (B.2.=41). É também interessante registar que a **função de guarda** é a subcategoria que aparece em segundo lugar, tendo em conta a frequência de ocorrências (B.1.=17), mas que este posicionamento se deve ao aumento de ocorrências nos documentos produzidos nos últimos quatro anos.

QUADRO 13

Resultados da frequência de ocorrências na categoria B: Função social da EPE por subcategorias e por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
B.1.	0	2	0	0	3	1	0	3	4	4	17
B.2.	1	11	7	2	3	1	0	6	8	2	41
B.3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.4.	1	1	0	0	2	1	1	1	1	2	10
Total por categ.	2	14	7	2	8	3	1	10	13	8	

Legenda: B.1. - Guarda; B.2. - Educativa; B.3. - Preparatória do 1º ciclo; B.4. - - Preventiva e compensatória; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de

Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

c) O papel de Regulador deste nível é o que o Estado, a si próprio, mais se atribui (C.3.=77). Ao longo dos documentos analisados esta orientação está sempre presente, atingindo o topo na contagem de ocorrências.

QUADRO 14

Resultados da frequência de ocorrências na categoria C: Papel do Estado por subcategorias e por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
C.1.	1	0	2	0	1	0	1	1	2	1	9
C.2.	0	0	0	5	7	7	7	5	4	10	45
C.3.	4	10	1	4	4	11	7	12	13	11	77
Total por categ.	5	10	3	9	12	18	15	18	19	22	

Legenda: C.1. - Promotor; C.2. - Mobilizador; C.3. - Regulador/Garantia; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

No entanto, observam-se dois picos, ao nível da frequência de ocorrências, que julgamos serem bastante significativos: o primeiro no Decreto-Lei nº 542/79 - Estatutos do Jardim de Infância - cujo número de frequência na subcategoria **"C.3. - Regulador/Garantia"** é de 10; o segundo desenvolve-se nos últimos quatro anos com a publicação do Decreto-Lei 173/95 (C.3.=11), com a apresentação do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (C.3.=7) e da Proposta de Lei n.º

44/VII (C.3.=12) e ainda com a publicação da Lei n.º 5/97 - Lei Quadro (C.3.=13) e do Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho (C.3.=11).

O papel de mobilizador das iniciativas pré-escolares atinge igualmente um valor elevado (C.2.=45). A assunção deste papel pelo Estado aparece pela primeira vez e de forma explícita no Relatório Final da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (C.2.=5), evoluindo sempre e atingindo os valores mais elevados nos últimos normativos. Esta tendência já a observamos relativamente à subcategoria "C.3. - Papel Regulador/Garantia", o que parece ser revelador de uma significativa alteração do papel do Estado, em relação aos primeiros anos do sistema de educação pré-escolar. De facto, nas primeiras publicações oficiais - Lei n.º 5/77, D.L. n.º 542/79 e L.B.S.E. - não se registam ocorrências da subcategoria C.2.. Por outro lado, nestes documentos, a subcategoria "**C.1. - - Papel Promotor**", apresenta um número de 4 ocorrências.

Se considerarmos que nos restantes sete documentos o número total de ocorrências nesta subcategoria é de 5, aquele primeiro dado torna-se, sob os pontos de vista quantitativo e qualitativo, muito significativo: sugere um abandono por parte do Estado do seu papel de promotor directo das estruturas pré-escolares remetendo para outras entidades essa mesma função. Esta constatação é mais um elemento que pode reforçar o nosso argumento de alteração do papel do Estado no desenvolvimento da Educação Pré-Escolar portuguesa.

d) Ao nível das medidas preconizadas a grande preocupação dos políticos parece ser a de introduzir no sistema medidas de **promoção e controlo de qualidade** (D.5.=60 - o segundo lugar dentro da cotação geral). Aquela preocupação tem maior expressão no momento da concepção da

Reforma Educativa e nos anos subsequentes. A consulta do quadro 15 possibilita-nos a confirmação da nossa afirmação.

QUADRO 15

Resultados da frequência de ocorrências na categoria D: Medidas preconizadas por subcategorias e por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
D.1.	0	0	0	0	3	0	1	3	1	1	9
D.2.	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
D.3.	0	0	1	1	6	1	3	2	1	6	21
D.4.	0	0	0	4	9	0	1	1	2	1	18
D.5.	0	3	0	13	20	2	3	5	5	9	60
Total por categ.	0	3	1	18	35	3	9	12	10	17	

Legenda: D.1. - Expansão da rede pública do M.E.; D.2. - Expansão da rede privada e solidária; D.3. - Expansão da rede nacional; D.4. - Criação de novas modalidades; D.5. - - Promoção e controlo da qualidade; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

As medidas que preconizam a **expansão da rede pública** escasseiam. A preocupação com a promoção e controlo de qualidade surge no discurso oficial a partir de 1993 na publicação do Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar Portuguesa (D.1.=3), mantendo esta orientação até ao presente.

O facto de os dois primeiros diplomas aprovados não apresentarem ocorrências a este nível parece estranho. No entanto, se tivermos em conta que a Lei n.º 5/77 foi a peça legislativa que criou o sistema público de Educação Pré-Escolar, poder-se-á considerar a própria lei uma unidade de contexto desta

subcategoria. Não era previsível que no Decreto-Lei n.º 542/79 - Estatutos dos Jardins de Infância -, devido à sua natureza, se incluíssem medidas de expansão da rede pública. Articulando estes dados com o facto de ter sido até 1986 que o sistema pré-escolar se expandiu (embora sem capacidade de resposta às necessidades), não é pois significativo o registo da ausência de ocorrências nesta subcategoria. O que pode ser relevante é o facto de nos documentos emitidos após 1986 a frequência das ocorrências ser baixa (D.1.=9) e a aposta de implementação de jardins de infância ser integrada noutra base organizacional - a rede nacional (**D.3. - Expansão da Rede Nacional** =21). No articulado dos diplomas legais, a expressão da rede nacional vai substituindo a da rede pública, o que introduz algumas ambiguidades no que respeita ao conceito de cada uma destas entidades e na clarificação da medida que se pretende implementar[192]. Ao ler a legislação, ficamos muitas vezes na dúvida de qual é a natureza institucional da rede dos jardins de infância que aqueles promovem: se é privada, pública ou mista.

A valorização política de novas **modalidades de educação pré-escolar** (D.4.=18), nomeadamente, a *educação itinerante* e a *animação infantil e comunitária*, é materializada nos documentos publicados a partir da 2ª metade da década de oitenta até à actualidade.

e) O seguinte quadro dá-nos elementos importantes acerca das **prioridades de expansão** da rede de Educação Pré-Escolar:

---

[192] A esta questão dedicaremos mais atenção noutro ponto deste trabalho.

QUADRO 16

Resultados da frequência de ocorrências na categoria E: Prioridades na expansão da EPE por subcategorias e por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
E.1.	0	1	0	3	2	1	0	0	1	5	13
E.2.	0	0	0	0	0	2	1	0	0	1	4
E.3.	1	2	0	0	1	0	1	1	0	1	7
E.4.	0	2	0	0	0	2	0	0	0	2	6
E.5.	0	1	0	1	1	0	1	0	0	2	6
Total por categ.	1	6	0	4	4	5	3	1	1	11	

Legenda: E.1. - Zonas carenciadas de oferta da EPE; E.2. - Zonas de maior densidade populacional; E.3. - Meios carenciados; E.4. - Zonas de maior insucesso e abandono escolares; E.5. - Grupo etário dos 5 anos; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - Lei n.º 5 97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

A primeira constatação é que, ao nível das prioridades, o legislador procura sobretudo beneficiar as **zonas carenciadas de oferta** de jardins de infância (E.1.=13). Subjacente a esta prioridade está a tentativa de superar as assimetrias regionais da oferta, que caracterizam a rede nacional deste nível educativo. Por outro lado, é também visível a preocupação de criar novos jardins de infância em **zonas carenciadas** sob o ponto de vista sócio--económico e social (E.3.=7) e em **zonas de maior insucesso e abandono escolares** (E.4.=6). A partir da expressão destas prioridades, e tendo também em conta a frequência de ocorrências verificadas nas subcategorias **A.2.processo de educação promotor da igualdade em educação** e

B.4.preventiva e compensatória (A.2.=6 + B=10),.podemos admitir que o discurso oficial se aproxima do princípio de igualdade de oportunidades educativas (igualdade de acesso) e que a Educação Pré-Escolar é equacionada como um meio de compensar as desigualdades educativas. Contudo esta afirmação é, para já, provisória, carecendo de mais elementos para a aceitarmos como definitiva.

f) O **Papel da família** é equacionado nos diplomas legais, ainda que seja mais visível esta preocupação em determinadas épocas: em 1979, aquando da publicação dos Estatutos do Jardim de Infância e nos últimos dois anos, na Proposta de Lei nº44/VII, Lei nº5/97 e Decreto-Lei nº147/97. A consulta do quadro 15 permite-nos verificar como a **participação dos pais nos órgãos de direcção**, e a **cooperação nas actividades curriculares e no funcionamento** do jardim de infância, estão previstas nos documentos acima referidos.

QUADRO 17

Resultados da frequência de ocorrências na categoria F: Papel da Família por subcategorias e por documentos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total por subcategorias
F.1.	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	4
F.2.	0	2	0	0	0	0	0	2	2	3	9
F.3.	0	3	0	0	0	0	0	2	2	1	8
Total por categ,	0	7	0	0	0	0	0	5	5	4	

Legenda: F.1. - Participação nos Órgãos de Direcção; F.2. - Cooperação nas actividades curriculares; F.3. - Cooperação no funcionamento; 1 - Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro; 2 - - Decreto-Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro; 3 - Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro; 4 - - Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo; 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa; 6 - Decreto-Lei n.º 173/95 de 20 de Julho; 7 - Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 8 - Proposta de Lei n.º 44/VII; 9 - Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro; 10 - Decreto-Lei n.º 147/97 de 11 de Junho

2. Uma leitura mais complexificante dos resultados - a segunda triagem

Afirmamos no ponto 1.3 do capítulo III que a análise de conteúdo dos documentos oficiais deve assumir um carácter de desconstrução do texto, permitindo dar conta dos processos de produção e organização dos discursos, bem como as estratégias que o legislador utiliza para mascarar as contradições e ideologias nele inscritas. Procuramos assumir neste sub-ponto do trabalho, este argumento e todos os que mencionam no ponto acima referido.

Esta nossa posição impôs-nos uma tarefa analítica, complexa mas simultâneamente desafiante. Caracterizar e compreender as condições de produção do discurso oficial, implica ir mais além do que a apresentação da frequência de ocorrências por subcategorias. Impõe uma postura interpretativa - crítica que ponha em jogo as variáveis que julgamos influenciar a formulação do discurso, nomeadamente as que se referem ao contexto sócio-económico e ideológico e as do campo educativo onde a Educação Pré-Escolar se inscreve.

A estrutura adoptada para a nossa análise tem como referência os subperíodos explicitados no ponto 3.3 do capítulo III.

2.1 - Subperíodo I - A fase da criação, normalização e expansão da Educação Pré-Escolar (1977-1986).

Uma leitura mais refinada deste subperíodo tem que ser entendida tendo em atenção os períodos antecedentes, particularmente, o ocorrido após a revolução de 25 de Abril de 1974. Demos conta, no ponto 3 do capítulo II, que este nível educativo foi sobretudo uma prioridade não estatal, embora não se

possa negligenciar o facto de o debate acerca do Pré-Escolar se ter desenvolvido nesta época.

É com a publicação da Lei nº 5/77 de 1 de Fevereiro que se inaugura um novo ciclo na Educação Pré-Escolar que procurou dar corpo aos ideais da democratização do ensino, do princípio da igualdade em educação e ao direito das crianças a usufruirem de uma educação laica e gratuita. Dando expressão ao articulado da nova Constituição Portuguesa (1976), a referida lei criou o sistema público da Educação Pré-Escolar, permitindo a criação de jardins de infância públicos e a expansão da sua rede pelo país.

À semelhança do que ocorreu durante a 1ª República, emerge uma nova organização educativa - o jardim de infância - com horários e períodos de funcionamento idênticos aos da escola primária (actual escola do 1º ciclo).

A sua frequência tem "carácter facultativo e destina-se às crianças desde os três anos até à idade de entrada no ensino primário" (Artigo 2º).

O critério jurídico da não obrigatoriedade da frequência deste nível educativo, que tem sido uma constante na lei portuguesa, é aqui novamente assumido.

Um aspecto que importa assinalar é a alteração da designação deste nível educativo. A nova lei adoptou a designação de *Educação Pré-Escolar* afastando-se quer do *Ensino Infantil* (1ª República) quer da *Educação Infantil* (Estado Novo). Não encontramos na literatura consultada explicações para esta alteração, no entanto julgamos que estas alterações ilustram diferentes concepções e funções dominantes deste nível educativo. Na 1ª República, a valorização de uma concepção educativa com uma aproximação à escolarização, no Estado Novo uma concepção mais lata, difusa sob o ponto de vista do enquadramento institucional e mais orientada para a assistência e prestação de serviços de guarda.

E a nova designação - *Educação Pré-Escolar* - que significação assume e que realidade institucional lhe está subjacente? Aquela expressão à letra significa educação que "precede a escola" (Ribeiro, 1988). Mas qual é o conteúdo dessa educação? Rejeita-se a qualificação de *ensino* e também de *educação infantil*, expressão ambígua, quer relativamente ao seu conteúdo quer relativamente à idade dos seus utentes (o mesmo se poderá dizer da designação actual).

Como criticava Isabel Correia (1981: 160) "(...) E o que existe anteriormente aos 3 anos? Não será educação? Não será pré-escolar (no sentido de anterior à escola)? Ou será que pré-escolar quer dizer que tem como função preparar para a escola? Nas finalidades enunciadas no art. 1° da referida lei, tal não vem expresso. Pelo contrário, são finalidades generalizadas à primeira infância".

Nesta fase, ainda embrionária, torna-se arriscado adiantar explicações para a assunção daquela designação, no entanto parece-nos possível adiantar alguns dos seus efeitos imediatos.

Ao limitar a frequência a crianças dos 3 anos até à idade de ingresso na escola primária, reforçam-se os recortes de idades na pequena infância: a idade-bébé (0 - 2 anos) onde a criança é essencialmente objecto de cuidados físicos e psicológicos e a idade pré-escolar (3 - 5/6 anos) onde ela é objecto de cuidados psicológicos e educacionais, ou seja, na pequena infância diferencia-se a criança, sujeito pré-cultural e sujeito cultural (Cf. Chamberedon e Prévot, 1975: 332).

Este recorte de idades justifica serviços para a infância diferenciados que devem dar resposta às diferentes necessidades das crianças; a creche deverá servir as necessidades da criança sujeito pré-cultural, prestando serviços de guarda e cuidados, e o jardim de infância deverá potenciar o "ofício da

criança" (Chamboredon e Prévot, 1975) e dar resposta às necessidades psicológicas e educativas das mesmas.

O Estado joga aqui a sua primeira "cartada" em relação às instituições privadas com e sem fins lucrativos, criando um sistema público da educação pré-escolar que apenas abrange uma parte da infância, deixando livre um vasto campo de intervenção ao nível da "idade-bébé", mantendo também a possibilidade de intervir junto das crianças em idade pré-escolar. Mas, simultaneamente, inicia um processo de controlo de todas as iniciativas pré-escolares públicas e privadas. Este processo torna-se mais visível a partir da publicação dos Estatutos dos Jardins de Infância - Decreto Lei nº 542/79 de 31 de Dezembro, pelo que retomaremos a sua análise, quando nos referirmos a este decreto-lei.

A Lei 5/77 desvia-se da orientação sócio-educativa[193], que emergiu no seio dos profissionais e técnicos de educação no pós 25 de Abril, que defendia uma política global e integradora para a resolução dos problemas de infância. Não só não foram ouvidas as críticas dos efeitos da fragmentação dos poderes de decisão, como se criou um novo enquadramento institucional, para um tipo de resposta específica (a educação pré-escolar) que distingue idades, a forma e o conteúdo do atendimento. Por outro lado, a estrutura organizativa dos novos jardins de infância do M.E.C não foram ao encontro das necessidades sociais de guarda das crianças tão reclamadas pelos pais, parecendo privilegiar sobretudo as necessidades educativas das crianças.

Um período de funcionamento e um horário equivalente ao do ensino primário e a ausência de cantinas não resolve, aos pais que trabalham, o problema da guarda dos seus filhos. Olhando pela óptica educativa e da defesa da criança, a "retirada" da criança do ambiente familiar por apenas 5 horas

[193] Veja-se o ponto 3 do capítulo II

diárias, traz mais benefícios ao desenvolvimento global da criança. Desviando-se da pressão social dos pais, que reclamava uma maior extensão de horários, o tipo de atendimento dos jardins de infância da rede pública reforça a sua função educativa.

Na Lei 5/77 não é clara a concepção da Educação Pré-Escolar. No entanto, articulando com a função manifesta de "contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar" (artigo 1°, alínea b), podemos inferir que está subjacente uma concepção de educação promotora da igualdade em educação. A função compensatória das desigualdades sociais e culturais que afectam o sucesso escolar ganhou com esta Lei alguma visibilidade política. Esta função foi assumida claramente no artigo 1° alinea b) e as primeiras iniciativas do Ministério da Educação e Cultura (MEC) foram neste sentido. O despacho n° 161/77 criou o Ano Preliminar do Ensino Primário porque era "necessário fazer face à necessidade premente de melhorar o rendimento da escolaridade primária"[194].

Outro aspecto que reforça esta orientação é o facto de estar, desde já, assinalado na Lei que "no respeitante à criação de jardins-de-infância, estabelecer-se-ão no estatuto prioridades, nomeadamente com vista a favorecer as zonas rurais e suburbanas, tendo também em atenção as condições de ordem social, económica e cultural das diversas áreas do País." (art. 3°, ponto 3).

A publicação do Decreto-Lei n° 542/79 de 31 de Dezembro - Estatutos dos Jardins de Infância - veio regulamentar alguns princípios orientadores

---

[194] As classes do Ano Preliminar entraram em funcionamento no ano lectivo de 1978/1979 no mesmo edifício das escolas primárias. Outras iniciativas do MEC, com início neste ano lectivo, foi a criação de "jardins de infância" em 15 distritos, distribuídos por 87 localidades, num total de 141 salas (portaria n° 786) e a autorização do funcionamento de classes de educação pré-escolar (despacho n° 284/77) em instalações cedidas pelas autarquias (Cf. MEC, Guia de Trabalho, s/data e Correia, 1981: 159).

formulado na Lei 5/77, permitindo-nos entender algumas questões deixadas em aberto no momento da análise daquela lei.

Retomando a reflexão em torno da concepção deste nível educativo, surgem-nos novos elementos para a análise. Neste decreto-lei a Educação Pré-Escolar é construída como um processo de educação complementar à família -- "A educação pré-escolar é o início de um processo de educação permanente a realizar pela acção conjugada da família, da comunidade e do Estado" (Art. 1°) sendo-lhe cometidas fundamentalmente as funções educativa e compensatória. Registamos que é neste decreto que a função educativa apresenta o maior número de ocorrências (B2=11), obtido essencialmente a partir da formulação dos objectivos (ver anexo 2, subcategoria B2). Apesar desta aparente dominância, a função de guarda está implícitamente presente nos critérios genéricos a ter em conta na implantação da rede do sistema público (Art. 7°, 2. alínea a).

Nos Estatutos dos Jardins de Infância (Decreto-Lei n° 542/79), concretiza-se a fragmentação conceptual (Cf. Moss, 1992) e sócio-jurídica dos serviços para a educação da infância. Após a apresentação dos critérios genéricos a ter em conta na implantação dos jardins de infância da rede do sistema público (Art° 7°), são concretizados os critérios que devem orientar a expansão de cada uma das sub-redes tuteladas pelos Ministérios dos Assuntos Sociais e da Educação.

> *"Art° 8° -1- (...) a implantação dos jardins-de-infância na dependência do Ministério dos Assuntos Sociais preferirá as freguesias com taxa de cobertura nula ou inferior a 30% desde que a população infantil seja igual ou superior a duzentas crianças de idade entre os 3 e os 6 anos.*
>
> *2 - Complementarmente, atender-se-á ainda: (...)*

b) A existência de empresas que absorvam mão de obra feminina de áreas vizinhas, desde que não localizadas a distância superior a 6 Km e cujo transporte esteja assegurado"

"Artº 9º -1- (...) a implantação da rede a cargo do Ministério da Educação preferirá sucessivamente as freguesias nas seguintes condições:

a) Não disporem de equipamentos sócio-educativos (...)

b) Disporem de fraco índice de adaptação e rendimento escolar na 1ª fase do ensino primário (...)"

Julgamos poder inferir do conteúdo destes artigos que a concepção da sub-rede tutelada pelo Ministério dos Assuntos Sociais é sobretudo influenciada pela função de guarda e prestação de serviços à família[195], e que a função educativa e de promoção da melhoria das condições de acesso das crianças ao 1º ciclo, influencia a concepção da sub-rede tutelada pelo Ministério da Educação. Se tivermos em consideração a tipologia física e a estrutura organizativa das duas sub-redes, ainda se torna mais visível esta dupla orientação. Ao nível da estrutura física, os jardins de infância do Ministério dos Assuntos Sociais são em regra construídos de raiz para este fim, prevendo salas de actividades e áreas de serviço (secretaria, cozinha, dispensa, refeitório, lavandaria, etc), permitindo assim assegurar um horário de atendimento mais longo; os jardins de infância do Ministério da Educação não contemplam áreas de serviço, pelo que não reúnem as condições para um atendimento prolongado.

---

[195] Ressalvamos o facto de, no exercício da sua actividade profissional, as educadoras procurarem salvaguardar as condições para a estimulação do desenvolvimento das crianças; isto é, ao nível da prática, torna-se mais difícil aceitar esta dicotomia.

Ao nível da estrutura organizativa, na maior parte dos casos, os jardins de infância do Ministério dos Assuntos Sociais têm acopulada uma creche, o período de funcionamento anual é mais prolongado do que o adoptado pelos jardins de infância do Ministério da Educação, o quadro de pessoal prevê outros profissionais, para além das educadoras: vigilantes, cozinheiras, auxiliares de limpeza, etc. O que importa aqui salientar são os efeitos sociais desta diferenciação conceptual e organizativa. Com o desenvolvimento das sub-redes, em especial com a expansão dos jardins de infância do Ministério da Educação, aquela diferenciação foi interiorizada pela comunidade, reorientando a procura da guarda para os jardins de infância dos Assuntos Sociais e a procura de educação para os do Ministério da Educação.

Focalizando agora a nossa análise sobre o papel do Estado no desenvolvimento da rede, este assume um duplo papel - promotor e regulador. Observa-se uma expansão estratégica da rede pública do Ministério da Educação que procurou não colidir com as áreas de intervenção e os interesses da rede particular e cooperativa.

O Estado não só deixou para outras entidades o apoio às crianças do zero aos três anos, como assumiu tacitamente alguns compromissos no que se refere à intervenção junto das crianças em idade pré-escolar. Alguns compromissos encontramos na própria lei:

> *"Art. 5º- A implantação da rede dos jardins-de-infância do sistema público da educação pré-escolar será devidamente articulada com as redes correspondentes dos sistemas particular e cooperativo, mediante uma adequada repartição das respectivas zonas de actuação"*. (Decreto-Lei nº 542/79)

Outros compromissos estão mais ocultos e apenas se tornam visíveis ao nível da prática. O não cumprimento de algumas determinações legais foi uma

estratégia subtil de favorecimento da expansão do privado e cooperativo, retraindo assim a iniciativa estatal. Concretizando esta ideia, damos como exemplo o facto de, apesar de no Art. 16°-1, estar estipulado que os jardins de infância do sector público podiam assumir três modalidades de atendimento - regimes de externato anual, externato por período e semi-internato[196] -, a última modalidade nunca foi assumida pelo Ministério da Educação. Conhecendo as necessidades sociais de guarda dos filhos das mães trabalhadoras, seria de esperar a expansão das instituições privadas e cooperativas com ou sem fins lucrativos. A simples observação da distribuição do parque pré-escolar público mostra-nos como nas cidades são escassos os jardins da rede pública do Ministério da Educação, pondo em evidência não só o cumprimento do Art. 5° (as cidades são zonas de grande implantação do ensino privado e cooperativo), como também a inadequação do jardim de infância público aquelas realidades sociais. A expansão destes jardins de infância da rede pública é essencialmente um fenómeno rural que contou com os tradicionais laços de solidariedade familiar, no apoio às crianças para além do seu horário de atendimento. Portanto, o princípio orientador, subjacente à criação dos jardins de infância parece ter sido, no caso do Ministério da Educação, centrado na criança e no caso do Ministério dos Assuntos Sociais, centrado nas necessidades da família.

A repartição das zonas de intervenção da iniciativa pública e privada serviu os interesses expansionistas das entidades privadas e os interesses orçamentais do Estado; amorteceu a pressão social, mas fragilizou o direito das crianças portuguesas a uma educação pré-escolar pública e gratuita; e pôs em causa o princípio de igualdade de oportunidades educativas.

---

[196] Regime que permite a frequência de um ou ambos os períodos diários, estando garantido o almoço no estabelecimento.

Apesar destes aspectos e olhando para os dados estatísticos, eles revelam que este período foi o espaço de tempo onde se operou a expansão quantitativa da educação pré-escolar pública, assumindo, portanto, o Estado um papel de promotor directo.

Como já afirmamos, o Estado também remeteu a si próprio o papel de Regulador. Na primeira triagem dos dados do nosso estudo assinalámos que na subcategoria *Estado Regulador* (C3) registamos 10 ocorrências. Procurámos algumas explicações no contexto de produção deste decreto. À data da publicação destes dois diplomas, vivia-se já o período de "normalização" (Cf. Stoer, 1986 e Lima, 1992), facto que teve também repercussões neste nível educativo. O próprio Decreto-Lei nº 542/79 constitui uma peça legislativa importante na "normalização" do Pré-Escolar. Como se pode ler no seu preâmbulo, este decreto-lei insere-se num conjunto de medidas "tendentes à clarificação do sub-sistema da educação pré-escolar" no sentido de "promover alguns acertos nas orientações que, até agora, vinham sendo objecto de tratamento diversificado por parte daqueles Ministérios" [da Educação e dos Assuntos Sociais]. Alerta o legislador que "a desarticulação das redes dos sistemas público, particular e cooperativo, desaconselham, de momento, a tomada de posições de fundo no sector" (preâmbulo), considerando preferível aguardar pela alteração do Plano Nacional da Educação Pré-Escolar[197].

Se é verdade que os Estatutos dos jardins de infância não alteraram a orientação da política educativa que se vinha impondo na prática com políticas sectoriais produzidas pelos dois ministérios que tutelavam a educação Pré-Escolar, também é verdade que aqueles estatutos regulamentaram em promenor as competências e atribuições de cada um dos ministérios reforçando, portanto, o papel de Regulador do Estado neste sector.

---

[197] Foi necessário esperar quase 20 anos, para que este Plano se concretizasse.

É interessante observar outros aspectos que a nosso ver são influências do "período de normalização". O artigo 7º, ponto 2, alínea c) contempla "as iniciativas de grupos de cidadãos ou de entidades colectivas de natureza económica, social ou cultural", no processo de implantação da rede de jardins de infância. No entanto estas iniciativas estão condicionadas às regras formais de cada um dos Ministérios da tutela (art. 10º)[198]. Um dos efeitos desta regulamentação foi o encerramento de muitas das creches e jardins de infância criados por iniciativa popular, no período revolucionário, por não reunirem as condições agora estipuladas. Os jardins de infância criados com o apoio das Escolas Normais de Educadoras de Infância, bem como os que conseguiram reunir algumas condições para se adaptarem às mudanças, mantiveram-se em funcionamento, mas foi-lhes exigido alvará de funcionamento e a celebração de protocolos com um dos ministérios de tutela. Maioritariamente estes jardins de infância celebraram protocolos com o Ministério dos Assuntos Sociais, sob a figura jurídica de *Instituições de Solidariedade Social*. A participação da comunidade neste processo é assim fortemente formalizada, distanciando-se do tipo de participação do período revolucionário, em que eram os próprios actores sociais quem decidia sobre a matéria.

Apesar da intenção política de reorganizar este sector segundo as normas produzidas pelo poder central, alguns dados ilustram alguns "desvios à norma" quer nos jardins de infância públicos quer nos privados e cooperativos.

Isabel Correia (1981: 152, 156) cita dados encontrados no Relatório de Actividades da Inspecção Geral do Ensino Particular de 1978/1979, que são significativos para entendermos a natureza daqueles desvios à norma.

---

198 Estas regras incluem critérios relacionados com as instalações, equipamentos, as normas de apresentação das propostas de criação de jardins de infância, formas de apoio ou comparticipação e as condições de celebração dos respectivos protocolos de cooperação.

> *[Os jardins de infância privados] "não seguem planos pedagógicos nem planos determinados (...) existe um guia de actividade*[199]*, mas tanto a orientação pedagógica como a organização da vida do estabelecimento ficam entregues à iniciativa da educadora e da direcção. (...) a rede de Jardins de Infância particulares não obedece a quaisquer critérios de prioridade estipulados pelo MEC".* (Rel. IGEP/79)

O não cumprimento dos critérios de prioridade de expansão da rede pré-escolar também se observou na rede pública do Ministério da Educação. Uma educadora que assumiu responsabilidades neste projecto de expansão afirmou:

> *"(...) o que aconteceu foi que o próprio sistema de educação pública desenvolveu-se um bocado em consequência das escolas que havia e que estavam vazias."* (depoimento da Educadora Tánia)[200]

Estamos na presença de criação de regras não formais (Cf. Lima, 1992) da "autoria" das direcções escolares e das autarquias. Estas regras serviram muitas vezes os interesses político-partidários, mas criaram novos problemas, entre eles:

- o acentuar das assimetrias regionais de taxas de cobertura;
- a implantação de jardins de infância em zonas onde a população infantil estava a decrescer, devido à queda da taxa de natalidade ou por causa da emigração e da imigração e que, porque constituiam um peso no orçamento do Estado acabaram, alguns deles, por fechar.

---

[199] Brochura editada pelo Ministério da Educação

[200] In Zão, Mª Emília (1995 op. cit).

No que se refere ao papel da família, *Os Estatutos dos Jardins de Infância* introduzem uma inovação: a participação dos representantes dos pais num dos orgãos de gestão previstos: o conselho consultivo.

A participação dos representantes dos pais tem características meramente consultivas, competindo-lhes dar parecer "sobre a organização funcional do estabelecimento (...) sobre o plano anual de actividades" (...) - art 41° - 1, propor "medidas que assegurem a participação das famílias nas actividades do jardim-de-infância" etc. (ver anexo 2, sub-categoria F2). Apesar do carácter limitativo da participação dos pais, não poderemos deixar de considerar que constitui um passo legislativo importante que pode potenciar uma interacção família-jardim de infância mais próxima. A nossa experiência profissional neste nível mostrou-nos como no grupo das educadoras há uma atitude positiva em relação ao envolvimento dos pais nas actividades do jardim de infância. O estudo "As escolas portuguesas e as famílias em Portugal, realidade e perspectiva" (1989) coordenado por Don Davies, concluiu que "há diferenças significativas entre os educadores de infância e os professores do 1° e 2° ciclos do ensino básico no tipo de frequência de contactos família-escola e nas atitudes relativamente ao envolvimento dos pais" (Don Davies, 1989: 78). Não podendo deixar de considerar que também exista em muitos jardins de infância e conselhos consultivos um déficite de envolvimento dos pais, por razões intrínsecas e extrínsecas ao jardim de infância, a tendência vai mais no sentido da estimulação desse envolvimento.

> *"Há já alguns jardins de infância em que os pais entram activamente no conselho consultivo e este funciona de uma forma exemplar e já se responsabiliza por diferentes acções"*
> (Depoimento da educadora Dalida)

O que marca significativamente este sub-período é a criação e a expansão do sistema de educação pré-escolar, pública e gratuita, do Ministério da Educação. Os dados estatísticos[201] não só revelam esta expansão como também afiguram assimetrias regionais preocupantes na cobertura do pré-escolar.

Quadro 18

Distribuição por distrito dos Jardins de Infância oficiais criados entre 1978 e 1986

Distrito	1978/1979	1981/1982	1986/1987
Aveiro	18	223	354
Beja	4	97	112
Braga	14	100	271
Bragança	3	86	144
Castelo Branco	5	52	84
Coimbra	9	66	136
Évora	4	38	69
Faro	2	24	64
Guarda	12	149	210
Leiria	1	50	135
Lisboa	3	59	137
Portalegre	7	34	67
Porto	4	126	224
Santarém	13	137	264
Setúbal	6	30	61
Viana do Castelo	12	42	60
Vila Real	6	47	103

[201] Consideramos estes dados como aproximados do real. Isto porque, em contacto com várias fontes estatísticas oficiais (INE, Ministério da Educação), observamos algumas discrepâncias nos valores apresentados.

Viseu	19	188	355
Total	**142**	**1548**	**2850**

Fonte: Estatística da Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário

Em suma, o Estado assume essencialmente o papel de promotor, com vista a garantir a promoção do princípio de igualdade de acesso aos bens educativos, e simultaneamente lança estrategicamente as bases para a regulação deste nível de educação.

2.2. Subperíodo II - A fase de retracção (1986-1995)

Este subperíodo é marcado pela publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo e pela implementação da Reforma Educativa iniciada nesta década, e caracteriza-se pela retracção do desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar. Num país que começou a apostar (no subperíodo anterior) na criação e alargamento de uma rede pública não seria de esperar esta inflexão na expansão dos jardins de infância públicos. A compreensão deste facto só é possível se tivermos em conta o contexto de produção e desenvolvimento da política educativa portuguesa. Neste sentido procuramos pôr em discussão alguns "sinais" que nos ajudaram a contextualizar aquela inflexão.

Numa primeira fase, e ao nível da concepção e das funções da educação pré-escolar, observamos aspectos importantes, nomeadamente a sua aceitação como processo de educação complementar à família e a sua autonomia em relação à educação escolar.

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo - Lei 46/86 de 14 de Outubro é um marco legislativo importante. Esta consolida a inserção da Educação Pré-Escolar no Sistema Educativo e reforça a sua função educativa

(B2=7). Aquele nível de educação constitui-se como uma das modalidades do sistema educativo, em paralelo com a Educação Escolar e Extra-Escolar. É um nível autónomo com objectivos específicos (Art. 5°-1), destina-se a "crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e o ingresso no ensino básico" (Art. 5°-3) e a sua frequência é facultativa no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no progresso da Educação Pré-Escolar (Art. 5°-8).

Do articulado da lei ressaltam, desde logo, algumas características importantes:

- O regime de frequência e a sua justificação legal;

- A interdependência com o meio familiar, o que materializa a concepção da educação pré-escolar como processo de educação complementar à família (A1=3).

- A autonomia em relação à Educação Escolar e Extra-Escolar consubstanciada em objectivos específicos perseguidos "de acordo com conteúdos, métodos e técnicas apropriadas, tendo em conta a articulação como meio familiar" (Art. 5°- 2).

No que se refere à concepção deste nível educativo, pensamos existirem algumas ambiguidades na lei: esta demarca a Educação Pré-Escolar do 1° Ciclo do Ensino Básico, definindo a sua natureza não preparatória (Pires, 1987) não lhe prescrevendo a obrigatoriedade de atingir os pré-requisitos escolares necessários ao ingresso no ensino básico. Todavia mantém a expressão "Pré--Escolar" em vez de "Educação de Infância", dominante no discurso dos educadores de infância, e não esclarece que tipo de acção educativa se preconiza. No contexto da lei, parece-nos aceitável que apenas queira remeter para uma localização temporal deste nível (Cf. Ribeiro, 1988). Uma justificação possível, para a adopção daquela expressão, encontramos na organização geral do Sistema Educativo (Art. 4°) que manifesta uma

concepção centralizadora da Educação, na qual a instituição escolar serve de referência aos restantes sub-sistemas hierarquizando-os (Cf. Azevedo, 1988). Este facto poderá denotar a dificuldade do legislador em demarcar-se da identificação de educação e escola. Por outro lado, a lógica da sequencialidade curricular progressiva (Cf. Pires, 1987) da Educação Básica é "definida a partir da base, assentando cada ciclo no anterior, alargando-o" (Ribeiro, 1988). Se pensarmos nestes termos, é o 1º ciclo do Ensino Básico que tem de ser influenciado pelos "ganhos" da Educação Pré-Escolar e não o inverso, ainda que a Educação Pré-Escolar também prepare para o Ensino Básico, sem contudo perder a sua autonomia.

A insistência de ligação à família leva-nos a questionar se, implicitamente, não existe na lei um discurso de "guarda" ou se, pelo contrário, ilustra uma sensibilidade à natureza dos sujeitos alvos deste nível e à importância de acções conjugadas no seu processo evolutivo.

Uma análise mais global da L.B.S.E. e o contributo de algumas reflexões em torno da Reforma Educativa ajudam-nos a equacionar melhor o problema. Autores como Manuel Ferreira Patrício (1987), Eurico Lemos Pires (1987), Almeida Costa (1988), Mª Conceição Azevedo (1988) entre outros, revelam uma aproximação (nos princípios gerais) à tradição humanística da Educação, onde a pessoa é o "centro do projecto educativo" (Pires, 1987). A orientação pedagógica vai no sentido do respeito pelo educando como pessoa, que é um ser humano "único, irrepetível, absolutamente valioso e digno de si mesmo e um ser aberto aos outros" (Costa, 1988). A lógica curricular que determina a reforma é a formativa ou pedagógica que assenta nas exigências do processo de educação dos educandos (Costa, 1988), considerando-os na dimensão psicossomática (da lógica psicológica) e na dimensão cultural e social (da lógica epistemológica). Em harmonia com esta lógica curricular, os objectivos

da Educação Pré-Escolar apontam para uma função educativa centrada no desenvolvimento de cada criança, no respeito pelas características particulares e favorecendo a sua formação global e integração social.

Um outro aspecto significativo da lei é o facto de esta remeter ao Ministério da Educação a orientação pedagógica deste nível (Art. 5°-7). Conhecendo a tradição portuguesa de diversidade de tutelas de Educação Pré-Escolar, esta prescrição vem reforçar uma vez mais a função educativa dos jardins de infância.

Na Proposta Global da Reforma - Relatório Final, publicado em 1988 pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo[202], é assumida na generalidade a orientação global definida para a Educação Pré-Escolar na Lei de Bases do Sistema Educativo. O estudo de Aldónio Gomes (1987) designado "Perspectivas de Educação Pré-Escolar", elaborado para a Comissão de Reforma do Sistema Educativo, reforça a concepção e a autonomia da Educação Pré-Escolar. Na esteira de Lemos Pires (1987) defende a "sequencialidade progressiva" entre os ciclos do sistema educativo, contrapondo à "óptica que tem a educação das crianças em idade pré-escolar como uma extensão para baixo do ensino primário", o argumento de que "o ensino primário tem de constituir-se como uma etapa educativa que se alicerça na etapa educativa anterior. E que com ela, e com as seguintes constitui uma grande estrutura educativa" (Gomes, 1987: 207). No entanto, apesar de o Relatório Final da Comissão de Reforma do Sistema Educativo assumir globalmente os pressupostos da Lei de Bases, identificamos novas e significativas reorientações, no que diz respeito ao planeamento e organização da rede pré-escolar. Preconizam-se novas soluções para o atendimento das

---

[202] Comissão criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, de 26 de Dezembro de 1985 e publicada no Diário da República, I série, nº 18 de 22 de Janeiro de 1986.

crianças, em alternativa ao "tradicional" jardim de infância.[203] Afirma-se no relatório que a defesa desta multiplicidade de oferta advém da constatação de que, na época, "a educação pré-escolar abrangia menos de um terço (cerca de 30%) das crianças da faixa etária dos 3 aos 5 anos", da "diversidade e disparidade de situações existentes nos planos social e geográfico, bem como as tendências demográficas e as possibilidades económicas do País". Subjacente a esta proposta estão igualmente, no nosso ponto de vista, os efeitos de uma política de expansão do pré-escolar, que, não sendo suportada por um estudo demográfico, criou jardins de infância onde a população infantil era reduzida e com uma tendência decrescente, inflacionando assim os custos económicos do seu funcionamento.

Apesar de esta realidade não ser significativa no conjunto do parque pré-escolar, este facto serviu de argumento para aqueles que consideravam o pré-escolar um investimento caro, para um país a braços com problemas económicos. Daí que as soluções neste relatório apresentadas reduza significativamente os custos económicos.

Sob a capa da necessidade de se adoptarem "a nível local e regional modalidades diversificadas", preconizam-se medidas de difícil implementação, que não rendibilizam as estruturas já existentes (os jardins de infância públicos

---

[203] Nomeadamente a criação de:
"a) *centros infantis a meio-tempo*, mais ajustáveis a vários condicionalismos das famílias e multiplicadores de efeito;
b) centros infantis de apoio, utilizados consoante as possibilidades e a localização dos pais;
c) centros-teia, com dispersão normal em grupos muito pequenos e encontro colectivo semanal, na mesma localidade;
d) centros associados, assentes em pequenos grupos locais, acompanhados regularmente por educadoras itinerantes;
e) centros móveis, afectos a uma área, que percorrem regularmente, assim assegurando, também regularmente, dias educativos;
f) centros-núcleo, em que convergem, transportadas, crianças de uma área, diariamente ou em ritmos pontuais;
g) centros domiciliares, com fornecimento de material pedagógico correspondente e um acompanhamento orientador múltiplo, nomeadamente por televisão e rádio."

e privados) e que permitem a intervenção de outros agentes sociais na promoção das soluções encontradas. Ou seja, gradualmente retira-se a exclusividade e ofusca-se a obrigatoriedade de o Estado promover e manter as iniciativas pré-escolares.

> *"O suporte financeiro dos centros infantis da acção educativa pré-escolar em geral, se cabe parcialmente ao Estado, caberá igualmente a autarquias e colectividades locais, a associações e a empresas comerciais e industriais, a organismos de várias natureza e a pessoas privadas, bem como aos pais, que não devem ser irresponsabilizados da sua missão educativa" (Relatório da Comissão de Reforma do Sistema Educativo: 104)*

Pela primeira vez, no discurso oficial se admite a possibilidade de o Estado celebrar contratos com parceiros educativos.

> *"Aqui, como noutras áreas, o Estado pode surgir como grande impulsionador, celebrando contratos de educação infantil com entidades que dinamizem e assumem a gestão quanto a centros de educação da primeira infância." (ibidem: 104)*

O que importa salientar é a emergência de uma prática discursiva que lentamente legitima a alteração do papel do Estado, de promotor a mobilizador e regulador, fortemente relacionada com o lema neoliberal "Mais Estado, Menor Estado, Melhor Estado" (Formosinho, 1996) que começou a ganhar terreno no nosso país. Dado o carácter facultativo da Educação Pré-Escolar e as tensões sempre latentes entre as funções educativa e de guarda, o Estado, neste período, não investiu na rede pública e aguardou pela expansão das iniciativas privada e de solidariedade social que sempre serviram de "tampão" ao dever do Estado. Regista-se um descomprometimento do Estado face ao desenvolvimento das políticas educativas pré-escolares; o que indica um não

cumprimento das disposições constitucionais e da Lei de Bases. Para a compreensão desta redefinição da política educativa impõe-se-nos uma análise global dos princípios e pressupostos da Lei de Bases do Sistema Educativo[204], bem como as análises sociológicas do rumo da Reforma Educativa.

Identificamos na Lei de Bases do Sistema Educativo preocupações universais que têm que ver com a democratização do ensino, a promoção de igualdade de oportunidades, a defesa dos valores de cultura numa relação de solidariedade com os outros povos do Mundo. Aquela Lei incorpora a ideia da necessidade da transformação global do sistema educativo com vista à formação de um homem novo para uma nova sociedade.

Esta ideia irá constituir-se como base legitimadora do discurso oficial na defesa e implementação da Reforma Educativa, que se afigura como um "desígnio nacional" (Roberto Carneiro).

Convém desde já tomar consciência de que todo este discurso tem sido produzido num cenário onde interagem conflitos sociais, económicos e

---

204 A Lei de Bases do Sistema Educativo, quadro conceptual organizativo da política educativa neste período, faz sobressair dos seus princípios orientadores um projecto de sociedade que contempla a Universalidade--Unidade-Identidade. A sociedade portuguesa constitui uma unidade-identidade nacional com raízes históricas e culturais genuínas, mas não pode ficar mais virada sobre si própria, uma vez que se reencontra e se "ganha" "no quadro de tradição universalista europeia e na crescente interdependência e solidariedade entre todos os povos do Mundo" (Art. 3°a), numa hierarquia crescente -Portugal-Europa-Mundo.

Advoga-se, no texto da Lei de Bases:

- A construção de uma sociedade em projecto, onde a educação funciona como base para o progresso social e humano. Deste modo, o direito universal à educação e à cultura (Art. 1°), pretende efectivar-se na igualdade de oportunidades de acesso e sucesso escolar e na democratização do ensino (Art. 2°-2), através de uma escolaridade básica universal, obrigatória e gratuita (Art. 6°-1, 2, 3, 4, 5), na qual o Estado tem responsabilidades. Pretende-se, assim, dar respostas concretas aos anseios das populações, corrigindo assimetrias regionais, valorizando os diferentes saberes e culturas.
- Um modelo de homem, como uma unidade pessoal e social, por forma a poder comportar um vasto leque de atributos: livre, autónomo, respeitador, crítico, empenhado, capaz de intervir de forma adequada na transformação do meio (Art. 2°- 4, 5). Assegura-se o direito à diferença, através do respeito pelas personalidades e pelos projectos individuais de existência (Art. 3°- d), contribuindo para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos, através de uma formação para sistemas de ocupações úteis, mas também para práticas e aprendizagem de ocupações dos tempos livres (Art. 3°- f).
- "Um sistema educativo que descentralize, desconcentre e diversifique as estruturas e acções educativas" (Art. 3°- g) tendo em vista a adaptação e participação das populações no novo projecto de sociedade.

tecnológicos. Como diz Correia et all (1990), a política educativa "é um resultado sempre provisório de um processo de negociação assimétrica entre grupos sociais e forças económicas e políticas, potencialmente conflituais". A política educativa portuguesa, através do discurso da modernização, tem produzido efeitos legitimadores, tendentes a reduzir a conflitualidade. Modernizar o país é a palavra de ordem nas décadas de 80/90. Espera-se que a introdução das novas tecnologias seja o catalizador do desenvolvimento económico e que promova a autonomia dos indivíduos e a riqueza do emprego.

Assim, a Política Educativa é determinada por fenómenos económico-culturais globais e o resultado expressa-se na transferência para o sistema educativo da responsabilidade pela formação básica e formação tecnológica.

Nos anos oitenta, o discurso da democratização da educação é subvertido e as prioridades educativas passaram a centrar-se nos imperativos da modernização do país necessários à plena integração de Portugal na Comunidade Europeia, no Mercado Único em 1993 e na União Monetária. A reforma do sistema educativo tornou-se imprescindível, era mesmo "uma imposição do processo de modernização" (Cavaco Silva, 1991: 33). A Educação deveria assumir um papel fundamental na qualificação dos recursos humanos e na emergência de novas concepções de vida, comportamentos e atitudes dos portugueses face ao trabalho, ao desenvolvimento e à mudança. A expansão do sistema educativo, o aumento da escolaridade obrigatória para 9 anos - Escola Básica comum - e a diversificação do ensino pós-básico (Ensino Profissional) eram as grandes metas a atingir. À semelhança do que ocorreu nos países do centro da Europa, nos anos 80, os investimentos na educação são assim fortemente condicionados às "novas exigências" do sistema económico e produtivo (Stoer, S., Correia, J. A., e Stoleroff, A., 1993).

Neste contexto fortemente influenciado pelos mandatos internacionais, a Educação Pré-Escolar está muito longe das preocupações dos políticos.

Apesar de o Relatório Final da Comissão de Reforma do Sistema educativo incluir recomendações para a este nível educativo, nomeadamente a necessidade da sua expansão e criação de novas modalidades, o que é um facto é que no âmbito da Reforma de Roberto Carneiro não se operaram mudanças a este nível. As poucas referências à Educação Pré-Escolar apareceram no discurso político sempre ligadas à problemática do insucesso escolar evidenciando, desta forma, as funções de preparação para o 1° ciclo e compensatória das desigualdades sociais e culturais. No Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo o "alargamento de cobertura em educação pré-escolar"[205] é novamente sentido como uma necessidade para a concretização do sucesso educativo das crianças portuguesas. No entanto, todo este discurso não passa de pura retórica, pois não se observaram iniciativas governamentais significativas.

Nos anos noventa, este nível de educação atravessa um período difícil, assistindo-se à sua desvalorização sucessiva por parte das entidades governamentais, a uma desvalorização da profissão, a uma precariedade de emprego dos educadores de infância, e emergem simultaneamente maiores clivagens entre os profissionais da rede pública, privada e das instituições de solidariedade social[206]. Portugal tem a mais baixa taxa de cobertura de Educação Pré-Escolar da Comunidade Europeia[207] - 53% em relação a

---

[205] Cf. Resolução de Conselho de Ministros. D.R., nº 17,II Série, 21/11/1988:537.

[206] Estas clivagens acentuam-se devido as diferenças significativas de estatuto profissional, visíveis nos vencimentos auferidos, no horário de trabalho, nas dispensas lectivas para formação, que têm penalizado os profissionais da rede privada e de solidariedade social.

[207] Os dados oficiais do Ministério da Educação, do Departamento da Programação e Gestão Financeira, relativos ao ano lectivo de 1991/92, apontam para uma taxa de cobertura de 53%, sendo 21% a taxa de cobertura relativa aos jardins de infância da rede pública, 1% relativa aos jardins de infância públicos do Ministério do Emprego e Segurança Social, 23% relativa aos jardins de infância de solidariedade social tutelados pelo M.E.S.S., e 8% relativa aos jardins de infância particulares e cooperativos (Cf Conselho

percentagens entre os 90%-100% observadas nos restantes países da Comunidade[208]. No entanto, a procura social deste bem educativo é cada vez maior, constituindo-se como grupo de pressão que desafia, sobretudo a nível local, as orientações do macro-sistema. É neste contexto, e face à inoperância do Ministério da Educação, que surgem os jardins autárquicos[209], e as instituições de solidariedade social e privadas alargam o seu campo de acção, procurando responder as necessidades sociais. O aparecimento dos jardins autárquicos, para além de aumentar a diversidade sociojurídica dos serviços de atendimento à criança,[210] contribuiu para manter a precariedade do emprego, uma vez que, como o provimento dos lugares destes jardins de infância não era por concurso público, eram deslocadas educadoras do Quadro Único, com residência naquela área geográfica, que provisoriamente deixavam vagos os seus lugares.

A situação reclama mudança. Apesar de as entidades governamentais reconhecerem a necessidade de "alargar a oferta de educação pré-escolar" inscrevendo-a no Programa do XII Governo Constitucional (Novembro de 1991) como um dos objectivos a atingir, não se criaram as condições políticas

---

Nacional de Educação, Parecer nº 1/94 e Azevedo, 1994). Chamamos novamente à atenção para a possível imprecisão destes dados, uma vez que encontramos, noutros documentos não oficiais, uma taxa de cobertura que ronda apenas os 35% (esta taxa é referida, por exemplo, no Boletim da Associação Nacional de Municípios Portugueses).

208 A taxa de cobertura dos 5 anos, nos países da Comunidade Europeia, é sempre superior à dos 4 e 3 anos, e atinge valores muito próximos dos 100%. É o caso da Holanda e do Reino Unido (escolaridade obrigatória a partir dos 5 anos), Espanha, Dinamarca, Alemanha, França, Irlanda e Luxemburgo. Com taxas globais acima de 90%, encontram-se a Bélgica, Espanha, França; Itália, Holanda e Luxemburgo (Cf. Conselho Nacional de Educação, Parecer nº 1/94).

209 Estes jardins são compostos por cerca de 60% das 791 salas existentes em projecto de portaria que aguardavam publicação, desde 1988, mas de que entretanto, porque estavam prontas e equipadas e eram necessárias à comunidade, as autarquias assumiram a abertura (ilegal) e funcionamento. Segundo o Parecer n.º 1/94 do Conselho Nacional de Educação a percentagem destas novas salas em relação às existentes era de "60% no distrito de Viana do Castelo, 48% no Porto, 39% no de Coimbra e entre 31-33% nos de Braga, Leiria, Lisboa e Setúbal".

210 Para melhor entendimento da natureza da diversidade sociopedagógica e sociojurídica dos serviços de atendimento à criança em Portugal veja-se o anexo nº11.

e financeiras para que tal ocorresse. Por exemplo, no programa comunitário Prodep I o Pré-Escolar não foi contemplado (Cf. Azevedo, 1994).

O que poderá estar subjacente a esta inércia é uma releitura do ponto nº4 do artigo 5º da Lei de Bases ("Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de Educação Pré-Escolar"), que, contrariamente à prática de criação de jardins de infância públicos, assumida noutros períodos, considera que "assegurar a existência..." não significa que seja o Estado a promover directamente este nível de Educação. Joaquim de Azevedo (1994: 43), secretário de estado da Educação Básica, escreveu a este propósito :

> *"Se ao Estado cabe assegurar a existência de uma rede significa que ao Estado cabe criar as condições necessárias e suficientes, pelo seu dinamismo e pelo seu incentivo, para que haja uma rede de centros de educação pré-escolar. Não quer dizer que o Estado tem de criar centros estatais de educação pré-escolar, substituindo-se à iniciativa de toda a sociedade.(...) Do Estado espera-se assim, uma intervenção muito importante, mas subsidiária. A ele compete cooperar com as famílias, incentivar um conjunto, de agentes sociais e culturais na promoção da educação pré-escolar e assegurar as articulações necessárias entre os vários promotores tendo em vista a existência de uma oferta adequada às necessidades."*

Este governante considerou que uma das causas que perpetuaram o não desenvolvimento da rede do pré-escolar foi o facto de na sociedade portuguesa se considerar que cabe ao Estado e à Administração Central o papel de promover a Educação Pré-escolar. É esta perspectiva que vai ganhar corpo no discurso oficial da época.

No Plano de Desenvolvimento a quatro anos da Educação Pré-Escolar aquela perspectiva é bem visível[211]. Este Plano, realizado pela Comissão de Análise e Expansão da Rede da Educação Pré-Escolar (CAER), constituída por técnicos dos serviços centrais dos Ministérios da Educação e do Emprego e Segurança Social, da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social e da Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo, assume as deficiências da oferta, as grandes assimetrias regionais de cobertura da rede[212], e a desarticulação entre as diferentes entidades que promovem o Pré-Escolar. A CAER, face à situação encontrada, considerou fundamental, entre outros aspectos, a "coordenação das diversas redes existentes", o "desenvolvimento de novas modalidades (de educação pré-escolar itinerante, animação infantil e comunitária e escolas básicas integradas)", "a regularização dos jardins de infância sem autorização de funcionamento", a " priorização dos incentivos à abertura de novas salas (...)" nos distritos que apresentam maiores carências, a "viabilização de iniciativas tendentes a aproximar o período de funcionamento dos jardins de infância da rede pública do ME ao horário laboral dos pais", a melhoria de selecção de técnicos para funções de coordenação e de acompanhamento, avaliação e controlo" e finalmente a "criação de modalidades de apoio à abertura de salas de educação pré-escolar, de entidades públicas e privadas." As medidas de política deste Plano inscrevem-se em três prioridades: expansão da rede da Educação Pré-escolar, organização e funcionamento, e acompanhamento e inspecção.

---

211 Este Plano surge da necessidade já referida no Decreto-Lei nº 542/79 (aprova os Estatutos dos Jardins de Infância), de clarificação do subsistema de Educação Pré-Escolar sendo considerado um instrumento básico e estratégico para a introdução de medidas neste sector educativo.

212 Para a análise destas assimetrias consulte-se o anexo nº12.

Na primeira prioridade o objectivo era aumentar gradualmente a taxa de frequência por forma a que em 1997 se atingisse uma taxa de 75%. Neste sentido foram elaborados três cenários de crescimento,[213] assentes na institucionalização de novas modalidades de prestação de serviços de educação pré-escolar *(Educação Pré-Escolar Itinerante, Animação Infantil e Comunitária* e organização e gestão de *Modelos de Prolongamento de horários de jardins de infância da rede pública do ME)*, e na celebração de contratos-programas entre o Estado, através do Ministério da Educação, e entidades individuais e colectivas de direito público ou privado.

A segunda prioridade era a promoção da qualidade da educação pré-escolar, que se obtém intervindo na organização e funcionamento das instituições que a promovem, nomeadamente através da criação de regulamentos de criação e funcionamento de jardins de infância, de uma melhor articulação do ME com o MESS e de uma clarificação de competências e atribuições neste nível, bem como da elaboração e distribuição de um "Guia Auxiliar de Planificação das Actividades de Educação Pré-Escolar".

A terceira prioridade vai no sentido de se criarem as condições para uma melhoria do acompanhamento técnico e inspecção das instituições, a partir do recrutamento de educadoras com experiência e formação especializada[214] para os serviços de coordenação e inspecção pedagógica, de uma maior articulação entre a Inspecção Geral da Segurança Social e a da Educação e da obrigatoriedade de apresentação de relatórios anuais ao organismo de tutela.

---

[213] O 1º cenário previa uma taxa de frequência mínima de 60% em todos os distritos em 1994, 65% em 1995, 70% em 1996 e 75% em 1997.
O 2º cenário apontava para uma taxa de 55% em 1994, 60% em 1995, 65% em 1996 e 75% em 1997. O 3º cenário previa um crescimento uniforme para todos os distritos de 5% ao ano, independentemente da sua posição no inicio deste programa de expansão.

[214] Mestrado em Ciências da Educação ou CESE em gestão ou em supervisão e orientação pedagógica.

No que respeita à concepção de Educação Pré-Escolar, a leitura deste documento sugere uma aproximação à concepção "processo promotor de capital humano" (A4=3), chamando à atenção para os benefícios da frequência, comprovados empiricamente, quer ao "nível de realização pessoal e social das crianças, quer das competências dos recursos humanos e do grau de competividade dos países".

É relevante constatar que foi a partir da publicação deste documento que começou a tornar-se mais visível a defesa oficial da alteração do papel do Estado em relação às iniciativas neste sector: de Promotor a Mobilizador e Regulador.

O governo, apesar de ter em mãos este relatório da CAER, não teve vontade política para concretizar um dos cenários de expansão projectados e só mais tarde, em 1995, é que o Ministério da Educação, retomando algumas linhas de acção deste documento, publica o Decreto-Lei nº173/95.

Entretanto, as comunidades científica e profissional e as organizações sindicais produzem práticas discursivas que acentuam a inevitabilidade da expansão da rede pré-escolar pública como factor de igualização das oportunidades educativas, o alargamento do horário dos jardins de infância públicos procurando novos cenários que materializassem a articulação entre a função educativa e de guarda, a exigência da qualidade dos serviços e a promoção de uma efectiva igualdade de oportunidades educativas para as crianças, entendida como igualdade de acesso e de sucesso nas aprendizagens.

A publicação do Parecer nº1/94 do Conselho Nacional de Educação sobre A Educação Pré-Escolar em Portugal, cujo relator foi o Professor Doutor João Formosinho, foi a "pedra no charco" ansiada. Este Parecer, ao fazer de forma isenta um diagnóstico crítico da situação portuguesa comparando-a com os outros países da Comunidade Europeia, e ao apresentar os últimos dados da

investigação sobre o impacto nas crianças da frequência da Educação Pré-Escolar, reclamou do Estado medidas urgentes e, simultaneamente, passou a constituir uma referência fundamental para os grupos de pressão (educadores, sindicatos, confederação de representantes dos pais e encarregados de educação, autarquias) que exigiam mudanças.

É assim que em 1994 e ,mais incisivamente, em 1995, o Pré-Escolar entra na agenda política e os diferentes partidos da oposição usaram-na como uma das suas "bandeiras" eleitorais. Estas declarações, dos dirigentes dos três maiores partidos da oposição de então, ilustram o seu posicionamento em relação a este nível educativo.

> "*Educação Pré-Escolar não é, porém, um modo de avançar na instrução nem apenas uma tarefa "guarda" das crianças. É educar no mais puro sentido da palavra - é fazer desabrochar as personalidades, é suscitar a criatividade, é favorecer liberdade e responsabilidade. Assim, constitui um factor decisivo para a formação das crianças, para o conhecimento, para a compreensão e para a acção.*
> *Percebe-se, pois, que a Educação Pré-Escolar se torne um elemento fundamental no percurso educativo, incentivador da igualdade de oportunidades e da cidadania. (...) Daí a minha insistência na criação de uma rede nacional de educação pré-escolar, envolvendo a função orientadora do estudo, a iniciativa pública e privada, das autarquias locais e da sociedade.*" (António Guterres, secretário-geral do PS)[215]

---

[215] In jornal "A Página da Educação", ano 4, nº38, 15 de Março a 15 de Abril de 1995: 9.

"A manobra de desresponsabilização do Governo passa actualmente por tentar fazer crer que o alargamento da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar compete a outros, nomeadamente às autarquias locais, às quais, aliás, nega os meios para intervirem mais e melhor. (...) o PCP entende que nas condições concretas do nosso País o acesso da generalidade das crianças à educação pré-escolar depende da existência de uma rede pública e do seu carácter gratuito e, consequentemente, da assunção pelo Governo das responsabilidades determinadas pela Constituição.

O contrário traduzir-se-ia pelo acentuar do negocismo, por mais injustiça e pelo agudizar de assimetrias com prejuízo dos mais desfavorecidos e das regiões do interior.

PCP entende que as condições para o sucesso educativo se começam a construir nos primeiros anos. (...)

Por isso defende:

a urgente elaboração de um plano de educação pré-escolar, previsto legalmente desde 1979 (...);

o alargamento a todo o território nacional de uma rede pública, de carácter gratuito, que satisfaça as necessidades da população, por forma a garantir no mais curto espaço de tempo a educação pré-escolar a todas as crianças de 5 anos e depois às de 3 e de 4 anos;

a publicação imediata pelo Ministério da Educação das portarias (...);

o estabelecimento de medidas que adequem os horários dos jardins de infância às necessidades dos familiares,

nomeadamente através de actividades complementares das actividades educativas (...);

o estudo e implementação de medidas com o objectivo de articular adequadamente o pré-escolar e o 1º ciclo." (Carlos Carvalhas, secretário-geral do PCP)[216]

"Num país que regista tantos índices de atraso social, económico e de bem estar como Portugal, a Educação deve ser uma prioridade permanente da sociedade portuguesa em geral e do Poder político em especial. A Educação é a base de um processo de desenvolvimento global, estrutural e consistente. (...)

É por esta razão que o Partido Popular defende o alargamento da escolaridade obrigatória ao Ensino Pré-Primário, antes de um eventual alargamento ao 11º ano de escolaridade. É preferível, neste momento, assegurar o ensino obrigatório dos 4 aos 15 anos, do que dos 6 aos 16 anos.

Esta medida deve ser executada sem grandes investimentos públicos adicionais. Não implica mais betão e mais despesa pública. Basta instalar anexos, adaptar as actuais escolas primárias e desenvolver um programa de apoio financeiro às escolas pré-primárias e primárias privadas, de modo a fomentar o aumento da oferta deste grau de ensino.

---

[216] In jornal "A Página da Educação", ano 4, n.º 38, 15 de Março a 15 de Abril de 1995: 9.

É neste ponto do sistema que começa - hoje, na maioria dos casos acaba - a igualdade de oportunidades." (Jorge Ferreira, dirigente do PP)[217]

Nestes depoimentos encontramos duas questões centrais: a necessidade do alargamento da rede e a aceitação de que a frequência do Pré-Escolar promove a igualdade de oportunidades educativas. No entanto, sobressaem posições políticas diferentes no que se refere ao alargamento da rede. O depoimento de António Guterres centra-se mais na concepção e importância, para o desenvolvimento da criança, deste nível educativo e é relativamente ambíguo na forma como prevê a expansão da rede. Aceita a intervenção de vários parceiros sociais, mas não clarifica o papel do Estado nesta matéria. Carlos Carvalhas é extremamente crítico em relação à orientação política do Governo; denuncia a alteração do papel do Estado em relação ao alargamento da rede nacional e exige a expansão da rede pública e gratuita, como garante da democratização do ensino e do sucesso educativo das crianças portuguesas. Apresenta metas a atingir, sendo de salientar, para além da expansão da rede, a necessidade de reorganizar os horários dos jardins de infância públicos, a necessidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados (incluindo o prestado nas IPSS) e a necessária articulação com o 1º ciclo do Ensino Básico. O representante do Partido Popular introduz uma novidade ao defender a obrigatoriedade da frequência, expandindo para baixo a Educação Básica. No que refere ao alargamento dos número dos jardins de infância admite a promoção de uma rede mista, pública e privada, subvencionada pela Administração Central. A expressão utilizada por este dirigente político para designar este nível educativo - *Ensino Pré-Primário* - denota uma

[217] In jornal "A Página da Educação", ano 4, nº 38, 15 de Março a 15 de Abril de 1995: 8. No Programa Eleitoral e de Governo de 1995 "Vamos Dar Lugar a Portugal", do Partido Popular, encontramos este mesmo conteúdo.

aproximação a uma concepção mais escolarizante, ou seja, preparatória da etapa educativa seguinte.

Estas diferentes posições, em relação quer à concepção quer ao papel que o Estado deve assumir no desenvolvimento da rede, estarão, de agora em diante, subjacentes a todo o debate político em torno da Educação Pré-Escolar.

Na primavera de 1995 observa-se um movimento de sensibilização da opinião pública para a importância da educação pré-escolar e para a urgência de medidas neste sector em Portugal, cujos principais protagonistas são os sindicalistas, educadores de infância e jornalistas. Uma vez mais a História repete-se. Os meios de comunicação social dão visibilidade social aos problemas e debates produzidos acerca deste nível de educação[218].

A batalha da sensibilização da importância deste nível educativo parece estar ganha. Os educadores unem-se em torno das frentes sindicais, marcam as suas posições, reclamando a expansão da rede, melhores condições laborais e um mesmo estatuto profissional para todos os educadores. As greves anunciadas pelos sindicatos atingem altas percentagens de adesão, sobretudo nas educadoras da rede pública. Um indicador importante da força deste movimento sindical é o facto de ter sido marcado para o mesmo dia, 2 de Junho de 1995, uma greve do sector, pelas duas frentes sindicais mais

---

[218] A título exemplificativo e sem ser uma recolha exaustiva, apresentamos a seguinte listagem de títulos encontrados, neste período, em alguns jornais portugueses:
"AS VANTAGENS DO ENSINO PRÉ-PRIMÁRIO". In Soberania do Povo, 3/03/95;
"PRÉ-ESCOLAR. MINISTÉRIO NÃO CUMPRE". In Correio do Minho, 22/03/95;
"EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PELAS RUAS DA AMARGURA". In Correio da Manhã, 23/03/95;
"JARDINS DE INFÂNCIA: 29 EM RISCO DE FECHAR. In Comarca da Sertã, 24/03/95;
"ABRANGE 12,5 POR CENTO DAS CRIANÇAS. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR PORTUGUESA É A MAIS PRECÁRIA DA EUROPA." In Diário das Beiras, 31/03/95;
"O CONGRESSO ABRE ESPERANÇAS". In Diário de Notícias, 31/03/95;
"EM NOME DAS CRIANÇAS, CONGRESSO FAZ DIAGNÓSTICO GRAVE DA REDE PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR". In, Público, 1/04/95;
"PROBLEMAS E FUTURO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR". In A Capital, 20/04/95;
"PERSPECTIVA SINDICAL". In A Capital, 20/04/95;
"ENSINO PRÉ-ESCOLAR EM LEILÃO". In Público, 22/04/95;
" PRÉ-ESCOLAR, QUEM TE FINTOU?". In Público, 6/05/95.

F.P.C.E. BIBLIOTECA U.P.

representativas dos professores - A FENPROF e a FNE - registando-se uma adesão quase total. Esta paralisação tinha como objectivo mostrar o repúdio dos educadores de infância face ao diploma aprovado em Conselho de Ministros (o Decreto-Lei nº173/95 que viria a ser publicado no final do mês), relativo ao alargamento da rede de educação pré-escolar, que, segundo a FNE, não só não garantia a qualidade do serviço prestado às crianças, como "conduziria a uma inaceitável proletarização da função de educador de infância"; e na opinião da FENPROF o diploma não assumia as disposições constitucionais de alargar a gratuitidade a todos os níveis de educação e punha em causa o alargamento da rede pública, universal, laica e gratuita (Cf. Jornal de Notícias, 25 de Maio de 1995). Esta frente sindical já em 29 de Abril deste ano tinha enviado uma petição à Assembleia da República, assinada por educadores e professores, exigindo a discussão da ilegalidade e inconstitucionalidade da medida proposta pelo Ministério da Educação e solicitando "ao plenário da Assembleia da República a sua intervenção no sentido de impedir que seja tomada a medida de privatização".

A pressão social é grande e as críticas às propostas governamentais surgem a vários níveis. Mesmo assim, o Ministério de Manuela Ferreira Leite faz homologar o Decreto-Lei nº 173/95, que "define o regime de atribuição pelo Ministério da Educação, de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de Educação Pré-Escolar", incentivando a criação e manutenção de jardins de infância através de contratos-programa com diversas entidades educativas: autarquias, instituições de solidariedade social e cooperativas. Este diploma retoma a orientação política de expansão da rede, apresentada pela CAER no Plano de Desenvolvimento a quatro anos para a Educação Pré-Escolar portuguesa.

Com este Decreto-Lei, o Governo não reassume o princípio da democratização da educação nem o direito à Educação Pré-Escolar Pública e gratuita, consagrado na Constituição Portuguesa (Artigo 74°, 3.b), gorando assim as expectativas da comunidade profissional e dos pais das crianças desta faixa etária. Na apresentação à comunicação social desta medida legislativa, Cavaco Silva definiu claramente qual o papel do Estado no desenvolvimento da Educação Pré-Escolar: "o Estado deve estimular e apoiar financeiramente o pré-escolar, não assumindo, no entanto, a tarefa de criação e gestão directa dos novos estabelecimentos" (Jornal de Notícias, 12 de Abril de 1995).

Aquele Decreto-Lei foi fortemente criticado pelas forças partidárias da oposição, nomeadamente pelo PS e pelo PCP, pelas organizações sindicais e profissionais, pelo Conselho Nacional de Educação que emite parecer desfavorável (Parecer n°2/95); e mesmo as entidades que seriam as principais destinatárias dos "benefícios" do Estado estiveram em desacordo, dado o parco financiamento previsto (2800 contos/ano, durante quatro anos, para cada nova sala de jardim de infância de 20/25 crianças); e foi também criticado publicamente por frentes sindicais, como por exemplo a FENPROF (Jornal de Notícias, 12 de Abril de 1995) e a GGTP-In. A este propósito um dos membros da Comissão Executiva dets última afirmou o seguinte:

> *O Governo quer assim descartar-se da sua responsabilidade, que é criar uma rede pública, e opta por distribuir subsídios que, neste caso, nem dão para pagar a um educador de infância e um auxiliar de acção educativa. E nas zonas rurais qual vai ser o montante, se muitas salas só têm no máximo 10 ou 15 crianças? Estas medidas hipócritas não resolvem o problema de fundo, ou seja, o acesso de todas as*

> *crianças em pé de igualdade à educação".* (Mª do Carmo Tavares)[219]

As contestações ao decreto-lei surgiram de várias frentes. A Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) denuncia quer o valor atribuído, que não chegaria para as despesas realizadas com as novas salas de jardins de infância, quer a falta de garantia do Governo de que aquele apoio se manteria para além do prazo de vigência do Plano de Desenvolvimento Regional. A ANMP continuou a defender a publicação das portarias em atraso que legalizariam os "jardins autárquicos" e a criação de novos jardins. Reclama para este efeito a possibilidade de este investimento (70% do valor da construção) ser elegível no Quadro Comunitário de Apoio à semelhança do que acontece com os custos de construção das escolas C+S da responsabilidade do Governo.

A União das Instituições de Solidariedade Social (IPSS) critica o diploma considerando que

> *"o modelo de Educação Pré-Escolar proposto (...) não pondera as dimensões social e comunitária limitando-se a fazer uma extensão da actual Rede Pública, mas com formas de apoio que ficam muito aquém das exigências dos actuais custos efectivos da própria Rede Pública.(...)*
>
> *A experiência bem sucedida de cooperação entre as IPSS e o Ministério do Emprego e Segurança Social na prática da Educação Pré-Escolar em relação a aproximadamente 80 mil crianças recomenda que não se criem perturbações a esta cooperação já existente...mas, isso sim, se promovam*

[219] Perspectiva Sindical, in A Capital 20 de Abril de 1995

formas eficazes e duradoiras de envolvimento do Ministério da Educação num problema que é da sua responsabilidade, no concernente à sua componente pedagógica" (UIPSS)[220]

Estas afirmações permitem-nos considerar que houve consenso, entre os parceiros sociais envolvidos mais directamente na Educação Pré-Escolar, em relação à desaprovação desta medida legislativa. É óbvio que as razões não são as mesmas, estando umas mais centradas na defesa dos direitos laborais dos educadores e dos direitos das crianças à educação pré-escolar gratuita, rejeitando portanto"a política da subsidite"(Cf. Tavares, 1995) - é o caso das associações profissional e sindical; outras, no receio de terem que assumir compromissos sem condições financeiras para os concretizar - é o caso da ANMP - e, finalmente, por razões que se prendem com a preocupação de uma possível alteração de um esquema de subsídios que tem satisfeito as entidades subsidiadas bem como a perda de autonomia na orientação, financiamento e gestão financeira,.das instituições - é o caso das IPSS[221].

Em suma, com a publicação do Decreto-Lei nº 173/95, o Governo de Cavaco Silva dá corpo às ideias emergentes de que há "estatismo" a mais na sociedade portuguesa, sendo necessário que a prestação de serviços sociais, como a educação e a saúde, possam ser assumidos por outras entidades, nomeadamente as IPSS, que tradicionalmente se dedicam as estes sectores. A natureza facultativa deste nível educativo torna-o mais permeável à introdução desta nova orientação. Vemos nesta medida legislativa uma porta aberta para a liberalização deste nível educativo, a possibilidade da criação de condições

[220] In Rumos nº6, Setembro-Outubro de 1995.

[221] Os diferentes sindicatos têm chamado à atenção para a falta de controlo dos subsídios atribuídos às IPSS e para o seu comportamento em relação aos trabalhadores que nem sempre é pautado pelo cumprimento da legislação laboral. Consideram importante introduzir mecanismos que garantam o controlo da gestão dos subsídios, a qualidade dos serviços prestados e a dignificação profissional dos seus trabalhadores.

para a emergência de um "mercado educacional" (Dale, 1994), e um distanciamento dos ideais democráticos da construção da Educação Pré-Escolar, universal, gratuita e laica.

Se é um facto que este período foi extremamente penoso para a Educação Pré-Escolar, para as crianças que dele não beneficiaram e para os educadores, a política desastrada assumida pelos últimos Governos fez ressurgir um movimemto social em prol deste nível educativo. Com a ajuda da Comunicação Social, o que parece ter ficado na opinião pública, foi a ideia de que tais medidas não resolveriam os problemas do Pré-Escolar, mantendo-se assim o Pré-Escolar na agenda política. O período político pré-eleitoral favoreceu esta permanência. Nos manifestos eleitorais dos principais partidos políticos para as eleições legislativas de 1995 o Pré-Escolar não foi ignorado e a necessidade de um maior investimento neste sector foi quase sempre referida nas iniciativas eleitorais partidárias.

2.3. Subperíodo III - A fase de revitalização? (1995/1997)

Com a vitória do Partido Socialista nas Eleições Legislativas de 1995 eram grandes as expectivas de mudança em vários níveis da vida social na sociedade portuguesa. A Educação era a Paixão Socialista. O novo governo elegeu a Educação Pré-Escolar como a prioridade das prioridades na educação. Neste cenário era legítimo acreditar no início de uma nova fase na história da Educação Pré-Escolar, daí, nos interrogarmos se estamos na presença de uma fase de revitalização deste nível educativo.

A primeira medida legislativa foi a publicação das portarias de criação das salas de jardins de infância "congeladas" no subperído anterior, que era umas das promessas eleitorais do Partido Socialista. Esta medida veio ao

encontro dos interesses das entidades representativas dos pais, educadores e municípios, pelo que fez acreditar estar-se em presença de uma nova fase neste nível educativo.

Passamos agora a analisar como este novo governo tem "alimentado" esta sua paixão, através do estudo dos documentos por ele produzidos, nomeadamente o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (PEDEPE), a Proposta de Lei - 44/VII e a Lei nº5/97- Lei-Quadro. Dado a actualidade destas medidas legislativas, ressalvamos o facto de as posições agora adiantadas serem provisórias, assumirem um carácter de inquietação e questionamento, na certeza de que aquelas carecem de maior aprofundamento e de que é indispensável a observação da implementação das medidas e seus efeitos sociais.

Em relação ao subperíodo anterior registamos uma diferença importante no modo de fazer política. A liderança autocrática de Manuela Ferreira Leite parece ter dado lugar a outra forma de liderar, em que o diálogo e a negociação com os parceiros sociais são as bases para a obtenção dos consensos necessários à introdução de mudanças, que se desejam eficazes e duradoiras.

As palavras do Sr. Ministro da Educação, no dia da apresentação da proposta de lei nº44/VII (27/06/96) na Assembleia da República, revelam esta intenção.

> *"Na educação pré-escolar, cuja lei-quadro o Governo apresenta à Câmara, torna-se indispensável lançar uma autêntica mobilização cívica, de contornos pacíficos, que obrigará a uma grande determinação de toda a sociedade portuguesa" (...).*
>
> *"Este é um caso em que a estratégia não pode deixar de envolver todos. Estamos perante uma concretização*

> *paradigmática do Pacto Educativo para o Futuro. O Governo assume a sua responsabilidade. A sociedade é chamada à acção pelo envolvimento de praticamente todos os protagonistas significativos do processo educativo: as autarquias locais, as associações de pais, os sindicatos, os educadores, os funcionários, as instituições particulares de solidariedade social."* (Marçal Grilo)[222]

Apesar desta diferença, convém adoptar uma atitude de vigilância ao real papel destes processos, tanto mais que as discussões públicas acerca das medidas a introduzir tendem a fazer crer que são o resultado do consenso público.

Ao nível do conteúdo normativo, uma primeira constatação a retirar é a de que não encontramos diferença substantiva entre o D.L. nº 173/95 e o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (PEDEPE), relativamente ao papel do Estado. Quer num quer noutro documento, o Estado não assume a promoção da criação de jardins de infância, mas sim o papel de "mobilizador de iniciativas de natureza vária" (PEDEPE) através do mesmo mecanismo - a celebração de contratos-programa.

Relativamente à Proposta de Lei-Quadro[223], nela são assumidos princípios e pressupostos que foram aceites pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República e pelas associações sindicais e profissionais.

- A Educação Pré-Escolar é a primeira etapa da Educação Básica (princípio que aparece pela primeira vez nas orientações educativas governamentais no

---

[222] In Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996: 2996

[223] Esta proposta de lei foi aprovada na generalidade na sessão plenária da Assembleia da República, no dia 4 de Julho de 1996, com os votos a favor do PS, votos contra do PCP e de Os Verdes e as abstenções do PSD e do CDS/PP.

PEDEPE, e que é aqui retomado) e é importante uma articulação com o 1° ciclo do Ensino Básico, que promova a sequencialidade educativa;

- A Educação Pré-Escolar tem efeitos positivos no sucesso educativo das crianças e promove a igualdade de oportunidades educativas;

- É necessário reorganizar os jardins de infância da rede pública de maneira que possam promover a integração das funções educativa e de apoio social às famílias.

E ao assumir-se, nas novas orientações políticas, estes princípios e pressupostos, estamos na presença de uma redefinição da concepção de educação pré-escolar e das suas funções. Disto mesmo demos conta, no ponto 1 alínea a) deste capítulo, quando registámos o aumento significativo do número de ocorrências na subgategoria A3 - 1ª etapa do Ensino Básico - nos documentos produzidos nos últimos dois anos do período em análise. De facto, esta é, sem dúvida, a grande novidade introduzida por este Governo mas já reclamada por outras entidades, nomeadamente, pelo Conselho Nacional de Educação, no seu Parecer n°1/94.

Se a aprovação normativa daquela concepção é importante no que concerne à aceitação da educação pré-escolar como parte integrante do sistema educativo, convém não deixar de equacionar os seus possíveis efeitos perversos. Quer no PEDEPE, quer na proposta de lei, esta concepção está sempre ligada à questão da articulação dos diferentes ciclos da Educação Básica:

> *"A educação pré-escolar deverá desenvolver-se em estreita ligação com outros níveis de ensino, nomeadamente com o 1° ciclo do ensino básico."* (PEDEPE)
>
> *"A definição de uma política de educação pré-escolar verdadeiramente eficaz passa, necessariamente, pelo esforço*

> *da sua ligação ao 1° ciclo, numa perspectiva de educação básica (...).*" (exposição de motivos, P.L. nº 44/VII)

Esta formulação contraria o princípio curricular da "sequencialidade progresiva" (Pires, 1987) ao considerar que é a educação pré-escolar que se deve aproximar do 1° ciclo do Ensino Básico e sendo assim defende-se a "sequencialidade regressiva" (Pires, 1987), que põe em causa quer a especificidade e autonomia da educação pré-escolar, consagrada na Lei de Bases do Sistema Educativo, quer o sucesso educativo das crianças[224]. Como referiu Agostinho Ribeiro (1996),

> *"A identidade da educação pré-escolar encontra-se ameaçada por um Programa [PEDEPE] que assim promoverá, directa ou indirectamente, a escolarização do jardim de infância. Qualquer aproximação ao ensino básico representa um risco de se comprometer fatalmente a perspectiva global da educação, a única que se ajusta às necessidades educativas do ser humano na idade pré-escolar. Além disso, se algum dia se assimilasse à escola, ou se tornasse ele próprio numa escolinha, o jardim de infância correria ainda o risco de se deixar contaminar por práticas de ensino autoritário; o que seria outro erro, e não menos grave."(...)*
>
> *"O educador de infância não tem que olhar para a porta de entrada da escola do 1° ciclo; o professor do 1° ciclo é que*

[224] Uma vez que o mesmo autor tem referido que a lógica curricular regressiva é um dos factores de insucesso escolar.

tem que olhar para a porta de saída do jardim de infância."[225]

Torna-se fundamental estar atento ao desenvolvimento desta nova concepção, bem com às práticas pedagógicas por ela induzida já que a antecipação da procura social de educação, para as idades pré-escolares, (Chamboredon e Prévot, 1975) pode influenciar uma acção educativa de pendor mais escolarizante. Estas preocupações encontramos nas palavras do Sr. Ministro da Educação:

"Mas esclareçamos o que está em causa. Antes do mais, estamos perante uma tarefa eminentemente educativa que não se traduz nem na antecipação da escola nem na mera guarda das crianças. Há uma missão específica da educação pré-escolar que se relaciona com dois aspectos essenciais: de um lado, o natural complemento da função insubstituível da família, de outro, o lançamento dos fundamentos da educação básica, da formação da personalidade e da realização individual."[226]

Em relação à concepção da rede da Educação Pré-Escolar e ao papel que o Estado deve assumir nesta área, encontramos clivagens entre os grupos partidários com assento na Assembleia da República. O artigo 9° daquela proposta de lei explicita o conceito de rede de educação pré-escolar e o artigo 13°, o de rede pública,

"rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional, ou local e

---

[225] In, Ribeiro, A. (1996) Função e Estatuto da Educação Pré-Escolar. Comunicação apresentada ao Forum Nacional Descentralizado - Educação Pré-Escolar pública e gratuita. Um direito de todas as crianças. Porto: texto policopiado.

[226] In Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996:2996.

> *de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social."* (Art.9)
>
> *"Consideram-se integradas na rede pública as unidades de educação pré-escolar criadas e a funcionar na directa dependência do Estado, das regiões autónomas ou dos municípios."* (Art. 13º, ponto nº 1)
>
> *"Integram, igualmente, a rede pública as unidades de educação pré-escolar que resultem da celebração de contratos - programa entre as entidades referidas no número anterior e uma entidade privada que exerça a sua actividade na área da educação pré-escolar."(*Art. 13º, ponto nº 2)

No discurso de apresentação da proposta de lei, o Sr. Ministro da Educação, adiantando-se às possíveis interpelações e críticas sobre a matéria, explicava:

> *"Muito se tem dito sobre a expressão constitucional «sistema público de educação pré-escolar». Importa neste momento clarificar as coisas. O que se pretende com a proposta de lei é exactamente dar corpo ao desiderato da lei fundamental. Entendemos, porém, não ser o sistema público sinónimo de sistema estatal. (...) a noção de rede pública de educação pré-escolar deve estar ligada à defesa concreta do interesse público e começar na iniciativa pública baseada na ideia de função estratégica do Estado, no planeamento das necessidades da rede, na afectação de fundos públicos à*

prossecução dos objectivos definidos e na mobilização do poder local, dos agentes sociais e de organizações não governamentais para a concretização da rede nacional de educação pré-escolar." (Marçal Grilo)[227]

Os posicionamentos dos quatro maiores partidos políticos face a esta questão agrupam-se em dois tipos de argumentação. Num primeiro grupo integram-se os que, aceitando a existência das redes privada e solidária, as consideram supletivas da rede pública e exigem a manutenção e desenvolvimento de uma rede pública, gratuita e laica, como garantia da igualdade em educação, daqui decorrendo a necessidade de o Estado se assumir como Promotor desta rede. Os seguintes excertos das interpelações ao Governo, aquando da apresentação na Assembleia da República da referida proposta de lei, dos deputados da coligação CDU (PCP e Os Verdes), permitem-nos inserir o posicionamento da referida coligação neste grupo de opinião.

"Queremos que a escola não reproduza as desigualdades sócio-económicas da sociedade e que as crianças se sintam iguais, a nível de oportunidades e de sucesso, o que será certamente importante no seu desenvolvimento psíquico (...) é correcto considerar a educação pré-escolar como a primeira etapa facultativa do ensino básico. Porém este princípio precisa de ser complementado com a garantia da universalidade e da gratuitidade. É pois fundamental garantir uma rede pública (...).Para além de este aspecto não ser vincado na proposta de lei, subverte completamente, na

[227] I n Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996: 2996-2997.

nossa perspectiva, o conceito de público, incluindo nesta modalidade os contratos-programa." (Heloísa Apolónia - Os Verdes)[228]

"(...) equacionam-se, simultaneamente, algumas contradições nas propostas de expansão da rede pública (...). O Estado assume-se, exclusivamente, como mobilizador e fiscalizador de iniciativas várias e diversas e, consequentemente, demite-se da obrigatoriedade de assegurar a primeira etapa da educação básica, que diz defender, que a Constituição consagra e lhe impõe como dever.

Mascarando esta contradição, desvirtua-se o conceito de rede pública, que, divorciando-se de qualquer versão semântica conhecida, é caricatamente alargado à sinonímia de rede privada. E esta inaudita e inesperada abrangência põe em causa o conceito de escola pública como universal, gratuita e laica." (Luísa Mesquita - PCP, ibem: 2991)

"Finalmente Sr. Ministro, para terminar, gostaria que tornasse claro, de uma vez por todas, o que é que entende por rede pública de educação pré-escolar e como é que o seu conceito alargadíssimo de rede pública, para não dizer outra coisa, pode integrar algo que, em última análise, conduz à não gratuitidade dessa área da educação."(José Calçada - PCP, ibem: 3014)

---

[228] In Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, I Série, 28 de Junho de 1996:3015.

O segundo grupo integra os que defendem este novo conceito de rede nacional, mas questionam os mecanismos de financiamento e a desresponsabilização do Estado e evidenciam as similitudes com a política do anterior Governo. É o caso do PSD e do CDS-PP. Vejamos as suas posições:

> *"No fundo, o que está em questão é a acessibilidade a esse ensino pré-primário, a qual assenta em dois pontos fundamentais: numa rede e num financiamento. Gostava que explicasse melhor por que razão, em vez de uma única rede integrada por toda a oferta existente desde que qualificada, existe uma rede pública, uma rede privada e uma rede privada que passa a pública contratualmente.*
>
> *Em relação ao financiamento, pergunto por que é que este não é feito à família ou à criança mas ao estabelecimento. Neste momento, já se discute na área da saúde que o financiamento deve ser feito ao doente, enquanto que na área da segurança social é feito ao cidadão.(...)*
>
> *Também defendemos a rede pública, o que não defendemos é uma rede estatal ou estatizada"* (Mª José Nogueira Pinto - - CDS-PP, ibem: 3013)

> *"É inconcebível Srª Deputada* [Luísa Mesquita] *ouvir dizer hoje, aqui, em 1996, que o desenvolvimento da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar só pode ser feito através da iniciativa pública. É verdadeiramente inaceitável que se despreze a realidade objectiva do que se passa neste país. (...) a rede pública tem maleitas, sofre de problemas a que é preciso dar resposta de uma forma concreta, o que o*

anterior governo tentou fazer, e que, a meu ver, o actual Governo pretende alinhar exactamente na mesma lógica (...)." (José Cesário - PSD, ibem: 2994)

"As metas que este Governo apresenta, relativamente à educação pré-escolar, são menos ambiciosas do que as que tínhamos no governo anterior, mas são importantes para o País, pelo que também as fazemos nossas. (...)

qual é a utilidade da proposta de lei que o Sr. Ministro aqui apresenta? (...). Sr. Ministro, não discordamos do que aqui está dito, mas o problema é que, como o Sr. Ministro bem sabe, cada diploma tem que ter conteúdo normativo e estas disposições não têm conteúdo normativo." (Carlos Coelho - - PSD, ibem: 3012-3013)

Apesar de a bancada do Partido Socialista ter feito interpelações de apoio ao Governo,

"(...) esta lei-quadro tem o mérito de corresponder ao cumprimento de um dos pontos do Programa do Partido Socialista." (Mª Celeste Correia - PS, ib: 3022)

não deixaram de aparecer algumas que questionaram a orientação política por ele seguida.

" (...) pergunto que medidas vão ser tomadas para que o Estado não seja mobilizador, regulador e fiscalizador, mas assuma a sua responsabilidade como promotor directo da expansão da educação pré-escolar, proporcionando uma igualdade de oportunidades de acesso." (Isabel Sena Lino - - PS, ib: 3018)

Os Pareceres acerca desta proposta de lei, solicitados pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura da Assembleia da República, aos diferentes parceiros sociais envolvidos neste sector,[229] concordam genericamente com a proposta de lei, ainda que, em alguns pareceres, se note a defesa dos seus interesses particulares. Distanciam-se desta posição, as duas frentes sindicais mais representativas dos professores, a FENPROF e a FNE, ao colocarem bastantes reservas à proposta de lei, emitindo a primeira um parecer explicitamente negativo. Para dar conta do posicionamento dos diferentes parceiros sociais, apresentamos de forma sucinta, o que consideramos serem os aspectos mais relevantes dos seus pareceres.

A Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE), entendeu que a apresentação e discussão da proposta não passou de uma "manobra de atraso da rede de oferta" que já deveria avançar no ano lectivo de 1996/97. Na generalidade, concorda que a expansão da educação pré-escolar se promova através de iniciativas das autarquias, das instituições privadas, cooperativas ou de solidariedade social, mas adverte para que esta expansão não ponha em causa a "qualidade do sistema, por ser a via mais barata para atingir um grande objectivo nacional". A FNE, que já tinha reivindicado a suspensão do Decreto-Lei nº 173/95, por este não garantir os requisitos de qualidade, recoloca, neste parecer, esta questão e alerta para o facto de a garantia da qualidade dos

---

[229] Esta Comissão no âmbito de uma audição pública, solicitou pareceres às seguintes entidades: Associação Nacional de Freguesias, Sindicato Nacional e Democrático dos Professores, Federação Nacional dos Sindicatos da Educação, Federação Nacional dos Professores, União das IPSS, Associação Nacional dos Municípios Portugueses, Conferência Episcopal Portuguesa, Confederação Portuguesa do Ensino não Estatal, Associação de Representantes de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo, Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Associação das Escolas Superiores de Educação, Associação Nacional de Professores e Conselho Nacional de Educação. Registamos o lamentável lapso de não ter sido solicitado o parecer da Associação dos Profissionais de Educação de Infância, nem tão pouco ter sido convidada para participar no seminário "Lei Quadro da Educação Pré-Escolar", promovido por aquela Comissão a 12 de Novembro de 1996. Este facto talvez possa ser um indicador da pouca visibilidade social desta associação profissional dos educadores de infância. Apesar de não lhe ter sido solicitado, esta associação emitiu um parecer que fez chegar à Comissão e que foi publicado na revista Cadernos de Educação de Infância de quem é proprietária.

serviços prestados passar pela "necessidade de revalorização e equiparação das carreiras de todos os trabalhadores desta modalidade educativa", independentemente de pertencerem ao sector público, de solidariedade social ou privado. Na especialidade, e nesta linha de defesa dos trabalhadores, considera ser necessário que o diploma no seu artigo 16º, ponto 1, preveja à partida "um conjunto de direitos e deveres básicos dos trabalhadores, não deixando para o conteúdo desses contratos a definição de todos os direitos e deveres."

A Federação Nacional de Professores (FENPROF) emitiu parecer negativo, sendo os principais pontos de discordância, a não garantia da gratuitidade da rede pública, a subversão do conceito de rede pública e a discricionaridade a que ficam sujeitas as educadoras da referida rede, visto aplicar-se a umas o Estatuto da Carreira Docente (as da rede pública estatal), e a outras, o conteúdo sobre esta matéria previsto no contrato celebrado com a entidade privada (as da rede privada concessionada).

O Sindicato Nacional e Democrático dos Professores (SINDEP) concordou na generalidade com a proposta de lei e com o novo conceito de rede pública. Propôs que no artigo 10º (Objectivos) fossem acrescentadas dois objectivos relacionados com o "respeito pela pluralidade de culturas" e com a "iniciação do processo de pré-escolarização".

O Conselho Nacional de Educação considerou a proposta "globalmente positiva", referindo que nela se incorporam as posições e recomendações emitidas por este Conselho noutros pareceres. Realçou a integração da educação pré-escolar no sistema educativo como 1ª etapa da educação básica e a expressa vontade de melhor se adequar aos contextos familiares, nomeadamente, através do prolongamento do horário dos jardins de infância públicos. Relativamente ao papel do Estado, salientou a sua maior

responsabilidade "na elaboração de um modelo organizacional de educação pré-escolar enquanto fase inicial de educação básica e no investimento na educação pré-escolar numa lógica de custos/benefícios e não apenas de custos, incluindo nesta análise a função de educação compensatória da educação pré--escolar". Aceita a proposta organizacional da subdivisão das redes, ainda que considere necessário a clarificação da distinção entre jardim de infância estatal e jardim de infância autárquico. Sugere que o termo "municípios" seja substituído por "autarquias", designação mais abrangente que permite a integração das freguesias no plano de desenvolvimento do pré-escolar. Na apreciação na especialidade, destacamos a chamada de atenção para a perigosa distinção entre "período de actividade educativa" e "período de guarda" que pode induzir a que este último período não tenha uma dimensão educativa. Sugere a alteração daquelas expressões por "períodos de actividades pedagógicas", a cargo exclusivo de educadores de infância e "períodos de actividades educativas de animação" orientados por outros profissionais. Este Parecer - n.º 2/96 - do qual foi relator o conselheiro Professor Doutor Sousa Fernandes, foi objecto de crítica no seio deste Conselho, levando os conselheiros Ricardo Oliveira (Conselho Nacional da Juventude), Paulo Manuel Gonçalves Rodrigues, José Salvado Sampaio e Paulo Sucena (FENPROF) a apresentarem uma declaração de voto contra. Para além de aspectos particulares referidos por cada um dos conselheiros, a questão central desta posição prende-se com o facto de o princípio da gratuitidade da rede pública não ser salvaguardado na proposta de lei. Como explica Paulo Rodrigues[230] na sua declaração de voto, o Conselho aprovou uma proposta de texto que alterou o conteúdo do ponto 1 das Considerações Finais, constante no projecto de Parecer, que tinha obtido unanimidade no Conselho. Neste

[230] Não nos foi possível identificar que entidade representava este consultor.

projecto, o Conselho reclamava que "deve ser claramente salvaguardado o princípio da gratuitidade de prestação de serviços educativos na rede pública de Educação Pré-Escolar". A proposta de alteração aprovada substituiu aquele articulado por: "deve ser claramente salvaguardado o princípio da gratuitidade de prestação de serviços educativos na rede nacional de interesse público de educação pré-escolar". No entender destes conselheiros, "aquilo que era, no nosso ponto de vista, uma recomendação clara tornou-se numa proposta tanto mais ambígua quanto mais indeterminada e arbitrária" (Paulo Sucena). Como referiu este último conselheiro, esta recomendação, para além de não ser clara, ainda introduziu "porventura um novo conceito de rede nacional de interesse público, nunca expresso na proposta de Lei-Quadro (...)". José Salvado Sampaio, corroborando as posições dos conselheiros críticos ao Parecer, acrescenta a denúncia do efeito da limitação de abertura de jardins de infância a um mínimo de vinte crianças, que na sua opinião põe em causa as práticas discursivas governamentais da expansão da frequência, sobretudo em zonas de fraca densidade populacional e ou do interior.

A Associação dos Profissionais de Educação de Infância (APEI) destacou a importância da assunção da Educação Pré-Escolar como 1ª etapa da Educação Básica e da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação. Manisfestou a sua preocupação pela manutenção da heterogeneidade em relação à rede institucional, na medida em que "continuam a existir situações de grande desigualdade entre profissionais" pelo que considerou urgente, "para uma melhor qualidade das práticas educativas, que sejam definidas medidas concretas que possibilitem a existência de condições de trabalho equitativas para todos os educadores de infância independentemente dos diferentes contextos institucionais de natureza pública ou privada em que exercem a sua actividade". Na especialidade, discordou da designação "função de guarda",

considerando-a demasiado redutora, e alertou para o facto de a excessiva diferenciação entre as funções educativa e de guarda poder permitir leituras igualmente redutoras. Exige do Estado a função "regulamentadora e fiscalizadora" em relação à globalidade da rede, a assunção da tutela pedagógica dos jardins de infância novos e dos já existentes. Defende o reforço da função educativa nas IPSS, " sendo para isso necessário que estas tenham condições de trabalho (horários, vencimentos, acesso à formação contínua, número de crianças por sala, etc) que lhes permitam um trabalho curricular reflectido". Por último, questionou por que se mantêm fora da alçada desta regulamentação os serviços educativos prestados às crianças com menos de três anos de idade, perpetuando assim a ideia de que estes serviços não têm dimensão educativa e que as crianças até aos três anos não se enquadram na faixa etária do pré-escolar.

A Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) considerou a proposta "globalmente positiva, constituindo um passo em frente (...)" para o desenvolvimento deste nível de educação em Portugal. No entanto, considerou que esta proposta deveria contemplar a obrigatoriedade da educação pré-escolar, sobretudo para os filhos das mães trabalhadoras. Na especialidade, questiona o artigo 9º (Rede de educação pré-escolar) que apenas refere o poder local e não distingue nem esclarece qual o papel dos dois tipos de poder local. Adianta a ANAFRE que a não inclusão das freguesias no diploma a levaria a dar um parecer negativo à proposta. Sugeriu que ao artigo 10º (Objectivos) ponto 3 se acrescentasse uma nova alínea referente à "educação pré-escolar ambiental". Considerou ser pouco dignificante para o sector o excesso de referências aos "cuidados de guarda" (artigos 1º, 3º e 12º) que, embora fossem essenciais, não são o seu principal fim.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) considerou que a proposta assumiu os princípios que ela própria tem defendido, pelo que concorda com ela na generalidade. No entanto, existem aspectos que deixam algumas preocupações, nomeadamente o carácter "vago no que se refere ao papel dos municípios e ao financiamento do processo". Alertou para a necessidade de continuar a envolver o Ministério da Solidariedade e Segurança Social no apoio aos "cuidados de guarda" e ,relativamente ao pessoal dos novos estabelecimentos pré-escolares, ser necessário proceder à "adequada adaptação legislativa ao regime de carreira dos trabalhadores da Administração Local".

A Associação de Representantes de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP), considerando louvável a iniciativa, centrou o seu parecer nos aspectos discordantes. O primeiro diz respeito à não concordância com a existência de duas redes de educação pré-escolar (pública e privada). Defende que "os princípios da Liberdade de Aprender e da Igualdade de Oportunidades consagrados na Lei Fundamental (...) apontam claramente para a existência de uma só rede, constituída por unidades de educação e ensino diferenciadas, com projectos educativos próprios, para que os pais possam efectivamente optar pelos estabelecimentos que estejam de acordo com as suas convicções e modelos educativos". Chama a atenção para a contradição entre o artigo 9º e os artigos 13º e 15º; o primeiro define uma rede de educação pré-escolar e os restantes consagram a rede pública e a rede privada. Uma outra questão fundamental para esta Associação é o facto de na proposta de lei não ser consagrada a gratuitidade deste nível educativo. Entende que a gratuitidade deveria ser garantida, "pelo menos no que se refere ao currículo das actividades educativas, (...) como um direito dos pais." A Confederação Portuguesa do Ensino Não Estatal (CEP) emitiu parecer na

mesma linha da AEEP, apresentando as mesmas críticas e os meus argumentos, com a excepção do princípio da gratuitidade, ao qual não faz referência.

A Conferência Episcopal Portuguesa concordou na globalidade com a proposta de lei elogiando os pressupostos assumidos, o apoio e o reconhecimento do Estado "da necessidade, importância e valor das iniciativas não governamentais". Na especialidade teceu algumas críticas, nomeadamente à pouca "clareza nas relações entre a rede pública e privada e as novas modalidades", a ausência da formação moral e religiosa no elenco dos objectivos. Por último, reclamou o direito de "preparar e possuir projectos educativos e programas próprios" e alertou para o cuidado a ter na definição dos critérios de implantação dos novos estabelecimentos pré-escolares, por forma a "evitarem-se duplicações e sobreposições".

A União das Instituições de Solidariedade Social (UIPSS) registou com agrado a integração na rede nacional da rede solidária e a sua autonomia em relação à rede privada, o que no seu entender significa o reconhecimento da especificidade destas instituições de solidariedade social. Na mesma linha dos pareceres das entidades anteriores, considerou que deve estar assegurado na lei o direito "de definir os programas e os objectivos a prosseguir e a liberdade de escolha e de desenvolvimento dos modelos de actuação a adoptar, sem qualquer interferência externa de ordem filosófica, estética, política ou ideológica" e apelou para um "correcto planeamento" da implantação das redes no sentido de se evitarem "sobreposição de actuação". Como atrás referíamos, estes pareceres, para além de legitimarem algumas posições assumidas pelo Governo, não deixam de ser também "recados" ao Governo por parte dos parceiros sociais. Nesta perspectiva, se analisarmos os argumentos dos sindicalistas, observamos uma preocupação pela defesa dos

interesses dos seus associados, nomeadamente a defesa do direito ao trabalho e à estabilidade do trabalho, ao mesmo estatuto profissional para todos os educadores de infância, à revalorização e dignificação da profissão, que passa pelo acesso à formação contínua de todos os educadores e à criação de condições que favoreçam o desempenho da profissão com autonomia. Atravessam estas preocupações questões políticas de fundo, ou sejam: a concepção de educação pré-escolar, a discussão em torno do sentido atribuído ao "sistema público de educação pré-escolar" que se articula com a defesa da gratuitidade do ensino pré-escolar público e o novo esquema organizacional deste sector educativo. Sem queremos pôr em causa a honestidade e as razões ideológico-políticas do posicionamento assumido em prol, por exemplo, da expansão da rede estatal, o que está também subjacente a esta posição é a defesa dos direitos adquiridos pelos educadores desta rede, direitos esses que de facto são os que mais dignificam a profissão e os educadores. Os representantes das redes privada e solidária, apesar de, globalmente, aceitarem os pressupostos e princípios organizativos da proposta de lei e evidenciarem a revalorização do princípio da Liberdade de Aprender, não deixaram de reafirmar o direito à autonomia pedagógica e organizativa dos estabelecimentos integrados nestas redes, como expressão daquele princípio. Este "recado" não deixa de evidenciar uma posição ambígua em relação à aceitação da tutela pedagógica do Ministério da Educação. Outro aspecto que é dominante nos seus pareceres é o cuidado a ter com os critérios do plano de expansão, por forma a não haver sobreposições de iniciativas. Esta preocupação denota o interesse em manter uma certa exclusividade de actuação em determinada área.

Assumindo agora uma atitude mais analítica no nosso entendimento, nesta proposta de Lei-Quadro e no PEDEPE ocorre o que Licínio Lima (1994)

designou de "ressemantização" ou "reconceptualização" de entidades e conceitos, neste caso, uma ressemantização de "rede pública". O conceito de rede pública era, até à publicação da proposta, identificado como sendo o conjunto dos jardins de infância públicos, gratuitos e laicos, directamente tutelados pelo Ministério da Educação. O conceito agora definido integra jardins de infância públicos da iniciativa do órgão central, autárquicos e concessionados (PEDEPE, ponto nº 2 e P.L.nº44/VII Art.13º, pontos nº 1 e 2). Esta ressemantização justifica as ambiguidades encontradas na leitura dos documentos, no que se refere aquele conceito, por nós referidas no ponto 1 alínea d) deste capítulo.

A proposta de lei não faz referência à gratuitidade da frequência, mas admite a comparticipação dos pais nos custos do apoio social às famílias. Nela há uma reformulação do papel do Estado, uma valorização da diversificação de serviços e tutelas, através do incentivo à mobilização dos diferentes parceiros sociais, e um enfraquecimento do seu papel de promotor directo. Legitima-se esta mudança com práticas discursivas do tipo, "é necessário valorizar os serviços que sempre deram um apoio efectivo aos pais estabelecendo horários mais adequados às suas necessidades laborais...", "valorizar e dinamizar as iniciativas da sociedade civil"[231] e mesmo ou até promover "uma Administração menos burocrática e maior regulação de interesses e coordenação da oferta" (PEDEPE).

O que todos estes elementos parecem significar é que há uma certa continuidade da orientação política que se iniciou no subperíodo anterior, em relação ao papel do Estado. É visível a construção de discursos e de práticas

[231] Expressões idênticas às utilizadas por responsáveis da União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, da Associação de Representantes de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo e União das Misericórdias, no Seminário sobre a Proposta de Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, promovido pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura, realizado a 12 de Novembro de 1996 na Assembleia da República, no qual estivemos presentes.

que valorizam a emergência de um Estado Regulador, um Estado-Garantia (Azevedo, Joaquim, 1991:70) assente na pluralidade de serviços e na liberdade de escolhas das famílias. Tal como já referiu Fátima Antunes (1995), relativamente à introdução das escolas profissionais, questionamo-nos se não estará também ao nível do pré-escolar a "propor-se uma política social, encarando-a como oferta de serviços, em que a discussão acerca da natureza pública ou privada é considera estéril" (Antunes, 1995).

Julgamos oportuno colocar a seguinte questão: será desta forma (a não garantia da gratuitidade) que este bem educativo estará disponível a todas as crianças portuguesas? Quem de facto tem liberdade de escolha? Esta multiplicidade de oportunidades é inatingível para alguns grupos sociais. Serão aqueles que têm melhor capital económico os que vão usufruir dos benefícios da frequência do pré-escolar e não aqueles para quem supostamente a Educação Pré-Escolar fará mais falta, os filhos das classes populares. Como constatamos através das interpelações dos partidos políticos e dos pareceres da sociedade civil, a questão da gratuitidade do pré-escolar foi central na discussão. De facto é necessário estar atento a esta multiplicidade de serviços, pois a ausência de um programa, que em simultâneo crie jardins de infância públicos e gratuitos, pode ser a subversão do princípio de igualdade em educação. O Estado não pode assumir apenas a função de Regulação; é necessário reivindicar politicamente a assunção do papel de Promotor directo de jardins de infância públicos e gratuitos para que a Educação Pré-Escolar possa desafiar e não reproduzir as desigualdades sociais visíveis na sociedade portuguesa. A gratuitidade é uma questão fundamental. Não escondamos o

problema: mesmo nas Instituições de Solidariedade Social o valor das comparticipações é elevado e não está, portanto, ao alcance de todos[232].

Um outro aspecto relevante a salientar é o facto de, ao mesmo tempo que o Estado delega noutras entidades educativas a promoção directa de criar novos jardins de infância, se assistir a uma forte intervenção do Estado no seu desenvolvimento e funcionamento. Os dados obtidos, através da análise de conteúdo destes dois documentos oficiais, nas subcategorias "regulador/Garantia" (C3=19) e "Promoção e Controlo da Qualidade" (D5=21), já nos tinham alertado para esta tendência. Contudo, a análise do contexto de produção destes dois documentos permitiu-nos observar melhor aquela tendência. Este facto é ilustrado pela assunção da tutela pedagógica (única) pelo Ministério da Educação, reforçada pelas Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar, pelo controle da qualidade através de mecanismos de avaliação, supervisão e inspecção e ainda pelo estabelecimento de regras de financiamento. Ou seja, o Estado, ao mesmo tempo que promove a liberalização do fornecimento por meio de autorizações de funcionamento, mantém o controlo quer sobre o produto quer sobre o serviço. Como refere

[232] Consultamos os arquivos administrativos - financeiros de uma IPSS e verificamos que os valores das mensalidades pagas pela frequência das crianças situam-se entre os 7000$00 e os 22500$00. Anotamos alguns casos, para obtermos mais elementos sobre o efeito real da aplicação da tabela, em famílias com dois filhos e usufruindo diferentes salários. Damos como exemplo os cinco seguintes casos:

Profissão do pai/mãe	salários: pai/mãe	Total dos salários	Valor per capita	Mensalidade
operário/desempregada	56.700$00	56.700$00	14.175$00	7.000$00
operário/operária	56.700$00 56.700$00	113.400$00	28.350$00	11.000$00
Funcionário público/operária têxtil	120.00$00 56.700$00	176.700$00	44.175$00	16.200$00
professor do 1° ciclo/educadora social	174.0156$00 85.708$00	259.723$00	64.931$00	22.500$00
Prof. do ensino secundário/profª do ensino secundário	164.992$00 171.406$00	336.398$00	84.100$00	22.500$00

Roger Dale (1994:116) o Estado é como que uma "sentinela" pois é ele que se assume como "responsável político único para garantir que a educação de alcance e qualidade esteja disponível para todas as crianças".

Para bem da Educação Pré-Escolar portuguesa, das crianças, das famílias, em especial as mais carenciadas sob os pontos de vista económico e cultural e dos educadores de infância, a Proposta de lei, aquando da sua análise na especialidade, e, fundamentalmente, no que se refere à consagração do princípio da gratuitidade, foi significativamente alterada. Na audição pública, promovida pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura, foram encontrados os consensos necessários para a alteração de alguns pontos polémicos. Estes consensos reforçaram globalmente a proposta governamental mas também as posições partidárias discordantes, sendo visível na redacção final da lei, a salvaguarda de interesses múltiplos.

A Lei nº5/97 - Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar - aprovada por unanimidade na sessão plenária de 11 de Dezembro de 1996 - reflecte e consagra conquistas importantes em torno dos direitos das crianças à educação pré-escolar. Esta nova Lei:

Consagra o dever do Estado de "criar uma rede pública de educação pré--escolar, generalizando a oferta dos respectivos serviços, de acordo com as necessidades", a gratuitidade da componente educativa em todas as unidades pré-escolares, sejam elas de natureza pública, privadas ou de solidariedade social.

Prevê que o Estado possa comparticipar os custos da componente sócio--educativa (de apoio social às famílias) às famílias com necessidades sócio- económicas.

No que concerne às assimetrias de estatuto profissional dos educadores, esta Lei consagra que o Estatuto Profissional e de Carreira dos educadores de

infância da rede privada devem ser gradualmente aproximado ao Estatuto da Carreira Docente, condicionando o financiamento das instituições ao cumprimento deste preceito legal.

Assume que "cada estabelecimento de educação pré-escolar dispõe, de entre outros órgãos, de uma direcção pedagógica assegurada por quem detenha as habilitações legalmente exigíveis para o efeito " e que nos jardins de infância da rede pública, "a direcção será eleita de entre os educadores" (art.11°).

Tendo em conta as particularidades demográficas das regiões, recua na limitação de um número mínimo de vinte crianças por sala, para o funcionamento de um jardim de infância.

Estamos na presença de uma autêntica "reviravolta política" na condução deste processo pelo Governo e pela bancada socialista, que faz adivinhar jogos político-partidários, bem como a influência de alguns parceiros sociais. As interpelações dos partidos da oposição ao Partido Socialista e ao Governo, no dia da aprovação da lei, dão-nos conta de um momento altamente significativo sob o ponto de vista político, que pode marcar a história recente e futura da educação pré-escolar portuguesa. A questão central do debate, continua a ser o princípio da gratuitidade do pré-escolar, mas nesta fase mais fortemente marcado pela perplexidade em relação à inesperada mudança do artigo 16°, bem como, pela denúncia da jogada política de última hora, do Partido Socialista, para bem da sua paixão.

> *"Afirmámos estar na predisposição de elaborar a lei em consenso alargado com todos os partidos com assento na Câmara, ouvimos a sociedade civil e recebemos dela toda a informação positiva para que fosse este o resultado da votação.*

Contudo, não posso deixar de dizer por que razão o Partido Socialista, que até ontem punha em causa a gratuitidade desta lei, os termos da sua aplicação e o respectivo prazo, num terceiro flic-flac da discussão, vem aqui dar o seu voto favorável.

Que fique claro que o que hoje estamos aqui a votar é a gratuitidade de toda a educação pré-escolar, da componente educativa e não o que o Sr Secretário de Estado disse hoje à Capital, ou seja, que a lei apenas pretendia a gratuitidade do ensino público. Que fique claro, repito, que para nós a gratuitidade é no público, no privado e no cooperativo! (...)

Mas fico satisfeito (...) que o Partido Socialista tenha votado esta lei (...) seria escandaloso que um partido que elegeu a educação como a sua paixão e o pré-escolar como a sua primeira prioridade acabasse, claramente, por mandar esta matéria para as calendas." (Pedro Pinto-PSD)

"Não vou sequer perguntar ao PS o que é que mudou entre ontem e hoje, mas o Sr. Deputado António Braga acaba de dizer, tentando facilitar o trabalho de V.Exª, que o PS, ontem, na Comissão de Educação, só votou contra o artigo 16º - não disse mas agora torna-se mais claro - porque tinha uma proposta alternativa. (...) aquilo que requeiro a V.Exª é que ela seja distruibuída, de imediato, a todas as bancadas, e também à bancada da comunicação social, para se ver a clareza de um partido que, ontem, há menos de 24 horas, acabava com a gratuitidade da componente educativa do

pré-escolar e fazia com que as crianças entre os 3 e os 6 anos de idade pagassem propinas na educação pré--escolar." (Carlos Coelho - PSD)

Face a estas afirmações, não é difícil adivinhar o clima gerado na Assembleia da República[233], e a resposta do partido visado não tardou.

"(...) o PSD pretendeu enviar um recado de contrição ao PS, mas não tem nenhuma autoridade moral nem nenhuma legitimidade democrática para o fazer. (...) justamente três meses antes da realização das últimas eleições legislativas, o PSD produziu um decreto-lei que pretendia regulamentar a educação pré-escolar em que a gratuitidade nem sequer era uma palavra que constasse no texto.(...)

Não é, pois, sério dizer-se que o PS não defendia o princípio da gratuitidade.

Sr. Presidente, não aceitamos juízos de suspeição. Foi feito um pedido à Mesa e, como a proposta é do PS, se o Sr. Presidente não vir inconveniente (...) leio o texto da proposta. Trata-se de uma proposta de alteração do nº1 do artigo 16º e era do seguinte teor: «A componente de educação pré-escolar insere-se na definição da política educativa e deve estruturar--se na base da aplicação do princípio da gratutidade»" (António Braga - PS)

Se é estranho este comportamento do PS, o mesmo teremos de afirmar em relação ao PSD, pois como o deputado socialista António Braga recordou,

---

[233] Para melhor esclarecimento, sugerimos a leitura do Diário da Assembleia da República de 11 de Dezembro de 1996.

foi durante o período de governação social-democrata que o Pré-Escolar atravessou a fase mais difícil do pós 25 de Abril e se lançaram as bases para a expansão da sua privatização. Necessitaríamos de mais elementos para a compreensão da alteração de posição final destes dois partidos, relativamente à matéria em análise; no entanto, os documentos consultados, de alguns dos quais aqui apresentamos excertos (Diário de Assembleia e Pareceres), bem como a nossa presença no Seminário sobre esta Lei-Quadro, promovido pela Comissão de Educação, Ciência e Cultura, permitiram-nos adiantar que estamos na presença de uma "cabala" política do PSD, de recuperação do protagonismo político perdido, procurando os consensos necessários para as alterações introduzidas, em especial, do polémico artigo 16º. Recordamos que, aquando da apresentação da proposta de lei, o PSD não ergueu a bandeira da gratuitidade, como condição para a aprovação da lei na generalidade, como o fizeram Os Verdes e o PCP. A audição pública e as posições assumidas pelos diferentes representantes das entidades educativas e sindicais presentes no Seminário sobre a lei-quadro permitiram ao PSD encontrar a estratégia de concertação e o reforço do seu protagonismo - a defesa da gratuitidade da frequência da componente educativa em todas as redes da educação pré--escolar. A aplicação do princípio da gratuitidade na rede estatal de jardins de infância foi, tem sido sempre exigido quer pela Frenprof, ANMP, quer pelos partidos políticos, PS (quando estava na oposição), PCP e Os verdes. A defesa desta nova forma de aplicação do princípio só aparece na fase da Audição Pública, e nos pareceres da União das Instituições Particulares de Segurança Social e da Associação de Representantes dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo. Esta constatação parecer evidenciar a forte influência destes parceiros sociais na reformulação do artigo em causa (16º) e a "colagem" do PSD àquelas entidades. Se é um facto que o CDS-PP nas suas

interpelações na Câmara e no Seminário se aproximaram dos ideais educativos da UIPSS, AEEP, CEP e Conferência Episcopal Portuguesa, neste aspecto distanciou-se da posição destes parceiros educativos, ao afirmar que:

> *"o princípio da gratuitidade (...) considerando todas as condicionantes, não é um princípio de justiça social; princípio de justiça social é guardar para os que precisam e não dar àqueles a quem não faz falta"*[234] (Mª José Nogueira Pinto).

Temos que reconhecer que a consagração do princípio da gratuitidade da componente educativa foi um passo importante em relação à proposta de lei, mas gostaríamos de ver salvaguardada, nos jardins de infância públicos, a gratuitidade da componente de apoio social das famílias, no que se refere às horas extra-curriculares[235]. A não salvaguarda daquele princípio nas duas componentes continua a fragilizar a promoção da igualdade de acesso e de oportunidades educativas, o que é agravado pelo facto de, para este nível de educação, não existir qualquer programa de apoio social escolar, apesar de estar prevista a sua implementação desde o decreto-lei nº 542/79.

A gratuitidade da componente educativa parece-nos uma medida difícil de implementar dada a avultada verba que será necessário dispender. Receamos o não cumprimento deste artigo, ou mesmo, como referiu Mª José Nogueira Pinto, passarmos a ter "um mau financiamento de todos e nenhuma resposta célere para aqueles que não podem (...)" Se articularmos o conteúdo do artigo 16º com o do artigo 9º da referida Lei-Quadro, estes nossos receios

---

[234] É curioso observar que este mesmo argumento serviu para o PSD, no Governo anterior, justificar as propinas no ensino superior. Uma questão interessante a ser estudada era por que razão, em tão curto espaço de tempo, este partido mudou (?) o seu conceito de justiça social permitindo-lhe assumir a posição acima referida.

[235] Admitimos o pagamento do almoço pelo utente, nos moldes seguidos para o 2ºe 3º ciclos do Ensino Básico e Ensino Secundário.

aumentam. O artigo 9º define que as redes pública e privada são "complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos públicos". Com a carga orçamental que acarreta a gratuitidade da componente educativa para todos os jardins de infância, até que ponto o Ministério da Educação terá condições financeiras para expandir a rede pública? Neste sentido a complementaridade das redes não poderá ser uma nova e subtil estratégia de promoção do "mercado educacional" neste nível educativo?

Neste artigo identificamos novamente a influência dos parceiros sociais atrás referidos (UIPSS, AEEP, CEP), dado que foram estas entidades que reclamaram a não sobreposição das redes. E as vantagens estão à vista: quem mais condições de expansão tiver, obtém o "monopólio" na zona e não tem com quem competir. Numa linha gestionária, esta resolução pode contribuir para a perda da qualidade dos serviços, que tanto se defende nesta lei, pela ausência de concorrência.

As alterações à Lei-Quadro, já o afirmamos, foram importantes, mas acabaram por privilegiar os interesses das entidades privadas e cooperativas. Ao jogo político da obtenção dos consensos esteve sempre subjacente este cenário: se os "tradicionais" jardins de infância da rede pública aumentassem os seus horários de atendimento dando respostas às necessidades das famílias, era previsível que os habituais utentes, sobretudo das IPSS e também do ensino particular e cooperativo, se deslocassem para o pré-escolar público[236]. Daí que a gratuitidade da componente educativa e a complementaridade e não sobreposição das redes fossem os princípios principais a defender, para

[236] Segundo o depoimento de uma técnica superior do Centro Regional de Segurança Social de Braga, no distrito de Braga, já se observa este movimento nas faixas etárias entre os 4 e 5 anos, mesmo sem extensão de horários. O argumento é que algumas famílias para se libertarem dos custos da frequência do jardim de infância, recorrem a familiares ou vizinhos para acolherem as crianças após o horário do jardim de infância, logo que elas adquiram um pouco mais de autonomia.

garantir a manutenção daquelas redes. As instituições privadas não seriam provavelmente tão afectadas como as IPSS, mas o efeito poderia ser uma maior elitização, favorecendo ainda mais as assimetrias sociais entre a clientela do privado e a do público. Do lado do Governo, o cenário acima traçado implicava acrescidas responsabilidades; isto porque a procura social daqueles jardins de infância se constituiria como uma grande força de pressão das comunidades, no sentido de exigir do Estado a assunção do papel de promotor, e a satisfação das suas necessidades educativas e sociais. O Governo socialista cedo manisfestou o interesse em se assumir como Mobilizador de iniciativas pré-escolares e não tanto como Promotor directo, mas temos dúvidas se a bancada do Partido Socialista percebeu a ligação entre aquele cenário e os princípios referidos, pois só tardiamente (na véspera do dia da votação da lei) aceitou a alteração do artigo 16°. Subjacente à alteração do conteúdo deste artigo, parece existir um compromisso tácito entre o Governo e os parceiros sociais ao qual se alia o PSD, pelas razões já apontadas.

Parafraseando Licínio Lima, aguardamos com "optimismo vigilante" a implementação desta lei-quadro, para podermos, u não, retirar o ponto de interrogação que colocamos na designação deste subperíodo - Fase de Revitalização (?).

CONCLUSÃO

Entre o "Fado" e a "Paixão"

Ao iniciarmos o nosso trabalho tivemos o propósito de procurar compreender as determinantes sociais, culturais, económicas e políticas que influenciaram a definição social da infância e o processo de institucionalização e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Estávamos conscientes de que estes processos não são neutros, mas conflituais, reflexos da disputa de interesses, e que se configuram numa ideologia da criança e do Estado. Da aceitação deste pressuposto resultou a nossa preocupação em nos centramos, na primeira parte do nosso trabalho, na análise de discursos e concepções produzidos por diferentes protagonistas, médicos, filósofos, filantropos, psicólogos e pedagogos, acerca da infância e da educação das crianças, procurando compreender as lógicas que presidiram a estas construções sociais e identificar articulações entre os discursos e o processo de intervenção estatal na socialização infantil.

Como já constatamos, no capítulo I, na civilização europeia a tomada de consciência da criança como ser distinto do adulto, e da infância como fase específica do desenvolvimento humano, foi emergindo lentamente a partir do século XIII e consolidou-se no início do nosso século. Como referimos, aquela consciência está intimamente ligada a modificações conjunturais das sociedades, à evolução do conceito de família e às mudanças operadas no seu seio, nomeadamente à redefinição do papel social e pedagógico da mulher.

Aqueles discursos acerca da criança, produzidos ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX, não só contribuíram para uma definição social da infância, como foram desocultando "infâncias" ao constatarem as desiguais condições

de vida das crianças e perspectivaram a infância como questão social. A defesa da retirada da criança dos malefícios da sociedade e da valorização do papel da mulher como educadora do lar atravessou aqueles discursos, consolidando a imagem da criança como ser física e moralmente frágil e por isso educável, permitindo assim que o século XVIII seja considerado "o século da revalorização das tarefas educativas" (Cf. Donzelot, 1977). Esta revalorização impôs a reorganização dos comportamentos educativos familiares e fez emergir novas formas de "violência simbólica" (Cf Bourdieu, 1971), nomeadamente através da difusão da medicina doméstica e de mecanismos de disciplinação e de vigilância directa das famílias das classes populares.

A tarefa de moralização das práticas sociais e educativas da família, a protecção das crianças e a modelagem do seu comportamento tornaram-se tarefas socialmente importantes, quando os Estados compreenderam o valor económico da população e a necessidade da uniformização da vida social congruente com a nova ordem política, social e económica. A filantropia foi a grande aliada dos Estados, pois através das instituições por ela criadas, não só se protegeram as famílias e as crianças pobres, como se difundiram os novos saberes médicos e da puericultura; mas também se foram alicerçando mecanismos de direcção da vida das classes populares. Emergiram alianças tácitas entre estas instituições filantrópicas, as famílias e o Estado, cujo efeito foi a legitimação da intervenção do Estado na esfera privada. Assumindo as ideias e os novos saberes veiculados nos discursos produzidos pelos diferentes protagonistas atrás referidos e com o apoio material das sociedades filantrópicas, o Estado ao longo das três etapas - *moralização*, *normalização* e *contrato-tutela* - reforçou o seu papel de regulador social ao deter o monopólio da produção das leis relativas à infância (nos campos da saúde/higiene, justiça e educação) e fragilizou a autonomia dos pais em relação à educação dos seus

filhos; mas simultaneamente deu maior visibilidade social à infância e seus problemas.

A observância de "*famílias moralmente insuficientes*", de uma "*infância em perigo*" e de uma "*infância perigosa*" e a desvalorização dos saberes familiares fizeram surgir um corpo especializado de técnicos e burocratas (professores, visitadoras sociais, juízes) que reclamaram serem os defensores das crianças e que nas diferentes áreas protagonizaram acções quer remediativas quer preventivas dos problemas das crianças (mortalidade infantil, abandono, mendicidade, trabalho infantil, ausência de escolarização).

As Sociedades Filantrópicas, que foram proliferando sobretudo a partir do século XIX, foram as principais difusoras dos novos saberes sobre a infância e o principal espaço de materialização das iniciativas de protecção da "*infância perigosa* "e da "*infância em perigo*", nomeadamente através da criação dos Patronatos e das Sociedades Protectoras da Infância. Os Patronatos intervieram junto das crianças que praticavam roubos e mendigavam pelas ruas, com o duplo objectivo de moralização e inculcação de hábitos de trabalho através da aprendizagem de um ofício. As Sociedades Protectoras da Infância orientaram a sua acção para a "*infância em perigo*": as crianças que abandonavam a escola e que eram vítimas da exploração dos pais ou das famílias que as acolhiam como aprendizes e as crianças mais novas que durante o período laboral dos pais ficavam entregues a si mesmas.

Estas Sociedades Protectoras e Assistenciais foram o "germen" das instituições pré-escolares. Embora, numa fase inicial, aquelas instituições se dedicassem à guarda e protecção moral das crianças, a verdade é que algumas foram também gradualmente assumindo funções educativas, facto este que esteve intimamente ligado aos novos saberes produzidos no campo psicopedagógico.

Os conhecimentos psicológicos sobre a criança validaram cientificamente a definição da infância como classe de idades específicas, e a reflexão pedagógica acerca da criança e os novos métodos educativos fizeram emergir a criança como objecto de educação, o que conduziu a uma redefinição do papel das instituições para a infância. Iniciou-se um longo período de ensaio de novos métodos e técnicas visando o desenvolvimento infantil ao qual se interligou a procura de um carácter específico para as "instituições pré-escolares". Como já concluímos no capítulo I, aquela procura tornou-se mais visível nos países europeus, a partir do século XIX, observando-se também entre uma orientação Froebeliana, centrada nas necessidades e interesses das crianças e em métodos activos, e outra que assumia uma tendência mais escolarizante tendo em vista a preparação para o ingresso no ensino formal.

Este movimento que se desenhou no Ocidente, foi possível observá-lo em Portugal, salvaguardadas a especificidade do espaço e as diferenças em termos temporais.

Neste sentido o que é importante realçar relativamente ao caso português, como característica estruturante da Educação Pré-Escolar, é a sua precocidade em termos retóricos, manifesta através da inúmera legislação publicada desde o final do século XIX até 1933 (Monarquia Constitucional, 1ª República e Ditadura Militar), bem como entre o início da década de 70 (Reforma Veiga Simão) e a actualidade, mas que não se tem traduzido na implementação de medidas que sejam consequentes. Este tem sido o "**Fado**" da Educação Pré-Escolar: uma eterna espera por uma melhor conjuntura sócio-económica para a implementação das medidas previstas no corpo legislativo.

Importa evidenciar que as diferentes conjunturas políticas que se foram sucedendo em Portugal desde a transição do século XIX até aos nossos dias

não só revelaram diferentes concepções de educação pré-escolar e redefinições das suas funções, como diferentes modos de institucionalização.

Assim, no longo tempo que decorre entre os finais do século XIX e 1977 (data da publicação da lei nº 5/77 que criou o sistema público de educação pré-escolar), é possível identificar quatro períodos:

- Num primeiro período, compreendido entre a transição do século XIX e 1933, assiste-se a uma grande produção legislativa, em especial entre 1911--1919, mas do ponto de vista das práticas não houve correspondência em termos quantitativos. No entanto, é nesta fase que a infância emerge como questão social importante e são visíveis movimentos pedagógicos que contribuiram para clarificar a natureza da criança e da sua educação, nomeadamente da educação pré-escolar procurando realçar a sua especificidade educativa. O Estado Republicano protagonizou acções que levaram ao reconhecimento da função educativa daquele nível de educação e à sua integração no sistema educativo, ainda que, com uma incipiente aplicação prática;

- Num segundo período, entre 1933 e 1960 (Estado Novo), assiste-se a uma redefinição das políticas para a infância, centrando-se estas em torno das preocupações assistenciais, e observa-se o triunfo da ideologia da maternidade. O estado extingue o ensino infantil em 1937 remetendo para a "Obra das Mães pela Educação Nacional" a responsabilidade do apoio às mães na educação das crianças pequenas. Este facto tem um significado político relevante, na medida em que lhe está subjacente uma redefinição da função da Educação Pré--Escolar, de educativa para assistencial, assumindo esta o papel de vigilância das classes populares. Contudo, o facto de o governo desinvestir no pré--escolar, não significou uma total ausência de possibilidade de emergência de iniciativas neste sector, uma vez que se observou a criação de duas escolas

privadas de formação de educadoras de infância e a expansão da rede de jardins de infância de João de Deus, também de natureza privada. Neste sentido a Educação Pré-Escolar adquire um carácter selectivo, uma vez que o seu público era social e culturalmente definido;

- Num terceiro período, de transição para a democracia, compreendido entre 1960 e 1973, surgiu a criação de serviços para a 1ª infância, promovidos pelo Ministério da Saúde e da Assistência, fruto da pressão social derivada da expansão da feminização do mercado de emprego, sobretudo ao nível do sector terciário. Aqueles serviços, em regra, eram constituídos pelas valências "creche" e "jardim infantil" e assumiam funções de guarda e assistência. É concomitante a este processo a proliferação da oferta de formação de educadoras de infância, fruto da iniciativa privada e religiosa, impregnada dos espíritos filantrópico e missionário, e dirigida a um público com status económico e social elevado. Os efeitos da Reforma Veiga Simão vêm a fazer-se sentir nesta área de educação só em 1973, com a lei nº 5/73, que reintegrou este nível de educação no sistema educativo e criou, a título experimental, as duas primeiras escolas públicas de formação de educadores de infância, em Viana do Castelo e Coimbra;

- Num quarto e curto período (1974/1977) fortemente marcado pela revolução de Abril, emergiu um movimento popular que, através de comissões de moradores, associações recreativas e culturais, criou creches e jardins de infância para dar respostas à necessidade de guarda das crianças das mães trabalhadoras. Foi assim que a educação pré-escolar se tornou uma prioridade não estatal, observando-se uma explosão de iniciativas em especial nas zonas urbanas e industrializadas. A nível estatal, e durante a regência da maior parte do Governos Provisórios, assiste-se mais uma vez a uma retórica de valorização deste nível educativo, nesta fase entendido como factor de

democratização e de igualdade de oportunidades educativas, que não teve consequências práticas. São elaborados relatórios que apontam a necessidade da adopção de uma política global de protecção e educação infantil que valorize uma função sócio-educativa, política esta não concretizada, devido à diversidade institucional e de tutelas dos serviços para a infância existentes no país.

A investigação, por nós realizada, a partir do discurso oficial produzido nos últimos vinte anos (1977/1997) acerca da educação pré-escolar pública e da análise dos contextos onde estes foram produzidos, permitiu-nos não só evidenciar a conflitualidade inerente ao processo de construção dos consensos necessários à legitimação das políticas, como identificar as concepções e funções que disputam a definição da educação pré-escolar portuguesa e ainda o papel que o Estado tem assumido no desenvolvimento deste nível educativo.

Quer ao nível da definição, quer ao nível do papel que o Estado tem assumido no desenvolvimento daquele sector de educação, observamos nesta duas décadas três fases: a fase de ***criação, normalização e expansão*** **da** ***educação pré-escolar*** que corresponde ao subperíodo I (1977/1986), a fase de ***retração*** à qual corresponde o subperíodo II (1986/1995), e a fase de ***revitalização*** (?) que diz respeito ao subperíodo III (1995/1997).

A fase de ***criação, normalização e expansão da educação pré-escolar*** é marcada pela publicação da lei nº 5/77 que criou o sistema público e gratuito de educação pré-escolar, fazendo surgir uma nova realidade institucional - o jardim de infância, que, pela sua natureza e características organizacionais, evidenciam a assunção da função educativa. Por outro lado, ao definir a quem se destina a educação pré-escolar - crianças dos três anos até à idade de ingresso na escola básica - aquela lei reforçou os recortes de idades na primeira

infância - a criança-bébé (0 - 2 anos) e a criança pré-escolar (3 - 5/6 anos) diferenciando a criança sujeito pré-cultural da criança sujeito cultural. Esta diferenciação justificou a existência de serviços que dessem resposta às diferentes necessidades destas idades, que são, respectivamente, cuidados físicos e psicológicos e cuidados psicológicos e educacionais. Assim se consolidou a tendência da diversidade conceptual e institucional dos serviços para a infância, já esboçada nos períodos anteriores. Ou seja, os serviços de atendimento à criança-bébé - as creches - assumiram a função de guarda e de prestação de cuidados e foram tutelados pelo Ministério dos Assuntos Sociais, e os jardins de infância públicos revestiram-se das funções educativa e compensatória e eram tutelados pelo Ministério da Educação. O Estado, nesta fase, assume o papel de promotor directo da educação pré-escolar, procurando promover a concretização dos princípios da democratização do ensino e da igualdade de oportunidades em educação, e o direito à educação pré-escolar gratuita, consagrados na Constituição Portuguesa. No entanto, a concretização daqueles princípios ainda foi muito incipiente, não só porque foram observadas baixas taxas de frequência e assimetrias regionais na cobertura deste nível educativo, como também pelo facto de esta expansão de jardins de infância não abranger toda a infância. Como já referimos, com aquela divisão da infância e consequente divisão institucional, o Estado deixou um campo de intervenção em aberto, o que permitiu a expansão das instituições privadas, em especial as de solidariedade social. Esta expansão do privado sai ainda reforçada com o compromisso tácito, entre estas entidades e o Estado, da articulação da rede pré-escolar e repartição das zonas de intervenção. Um outro aspecto a registar foi o facto de se ter observado a influência do período de "normalização" (Cf. Stoer, 1986 e Lima,1992) neste sector de educação. A publicação do Decreto-lei nº 542/79 inseriu-se num conjunto de medidas que procuraram clarificar e

reorganizar este sector e constituiu-se como uma peça legislativa de regulamentação de todas as iniciativas pré-escolares, fossem elas públicas ou privadas. Em suma, nesta fase foi visível à assunção pelo Estado dos papéis de Promotor mas também de Regulador.

A fase de ***retração***, como a própria designação o indica, é caracterizada pela retração de políticas de desenvolvimento da rede pública de jardins de infância, uma vez que as grandes prioridades da política educativa, neste espaço de tempo, foram condicionadas pelos imperativos da modernização do país e as novas exigências do sistema económico e produtivo. Neste sentido, o discurso oficial da Reforma Educativa deu prioridade à qualificação dos recursos humanos, à diversificação do ensino pós-básico, e as referências à importância da educação Pré-Escolar e sua expansão não passaram de pura retórica. Assiste-se à emergência de uma prática discursiva que progressivamente legitima a redefinição do papel do Estado de *Promotor* a *Mobilizador* e *Regulador*, assente numa releitura do artigo 5°, ponto n°4, ("Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de Educação Pré-Escolar") ao considerar-se que aquela incumbência não significava que fosse o Estado a promover directamente a rede do pré-escolar. A aceitação de que não só ao Estado compete promover as iniciativas pré-escolares, mas também a outras entidades apoiadas por ele, através de contratos-programa, provocou a estagnação da rede pública, mas simultaneamente, e em sua consequência, surgiram os jardins autárquicos que não tinham cobertura legal. Apesar de nos relatórios produzidos pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo e pela Comissão de Análise e Expansão da Rede de Educação Pré-Escolar se assumirem as deficiências de oferta e as assimetrias regionais de cobertura da rede, o facto é que mais uma vez o Governo aguardou pela iniciativa privada, e a única medida legislativa foi a publicação do decreto-lei n°173/95 que definiu

o "regime de atribuição pelo Ministério da Educação, de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar", incentivando a iniciativa privada e as autarquias à celebração de contratos--programa. Como já concluimos, com esta medida, o Ministério de Manuela Ferreira Leite não garantiu o direito das crianças a uma educação pré-escolar pública e gratuita, pôs em causa os princípios da democratização do ensino e da igualdade de oportunidades educativas, mas abriu uma porta para a liberalização deste nível educativo, criando as condições para a emergência de um "mercado educacional" (Cf. Dale, 1994). Como demos conta na análise deste subperíodo, emergiu um movimento social de contestação quer da situação do pré-escolar quer daquele decreto-lei, e de valorização deste nível de educação, cujos protagonistas foram os educadores de infância em torno dos seus sindicatos, associações de representantes dos encarregados de educação, a comunidade científica (em especial o Conselho Nacional de Educação, que emitiu o parecer nº1/94, denunciando a situação e reclamando uma maior atenção a este sector dado os seus efeitos positivos nos sujeitos e o parecer nº2/95 de oposição ao decreto-lei nº173/95), políticos, etc, a que se aliam os jornalistas, o que permitiu dar visibilidade social a este movimento. Relativamente à definição da educação pré-escolar, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, ela vê reforçada a sua especificidade educativa e a sua autonomia em relação aos outros sectores de educação, ao ser considerada uma modalidade não escolar do sistema educativo. Nos primeiros anos desta fase, a concepção que parece ter sido dominante é a que vê a educação pré-escolar como um *processo de educação complementar da família*, à qual se vai juntar a que a entende como *processo de educação promotor da igualdade em educação*, esta última articulada com a função compensatória das desigualdades sociais e escolares.

A fase de ***revitalização (?)*** iniciou-se com a chegada ao Governo do Partido Socialista que, com a sua "**Paixão**" pela educação, elegeu o pré-escolar como uma das prioridades, fazendo acreditar que estaríamos em presença de uma nova fase da sua história. O movimento social iniciado na fase anterior reclamou a expansão da rede pública de jardins de infância como garantia da promoção da igualdade em educação bem como a extensão dos seus horários, por forma a corresponder às necessidades sociais de guarda das crianças, sentidas pelas famílias. As expectativas de mudança e os desafios eram muitos.

A primeira medida governativa desta fase foi a publicação das portarias de criação das 791 salas de jardins de infância que estavam congeladas desde 1988, a que se seguiu um conjunto de produções normativas que culminou com a publicação da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar.

O que parece ser distintivo deste período, em relação ao anterior, é a tentativa de envolvimento dos parceiros sociais e educativos nas decisões políticas. Empreende-se uma estratégia política onde o diálogo, a negociação e a "mobilização cívica" (Grilo, 1996) são as bases para a obtenção dos consensos necessários à introdução de novas políticas no sector. Observamos como na discussão pública dos programa e diplomas produzidos se jogaram interesses particulares, quase sempre distantes dos reais interesses das crianças. As grandes questões em debate estiveram relacionadas, por um lado, com a concepção, as funções sociais da educação pré-escolar, a promoção da qualidade dos serviços, e por outro, com questões de princípios, como os direitos à educação, à igualdade de oportunidades educativas, à liberdade de escolha, questões estas que remeteram a discussão para a análise do papel do Estado e dos diferentes parceiros sociais e educativos, na promoção da educação pré-escolar. Neste sentido, foi possível observar um certo consenso em relação à redefinição do conceito de educação pré-escolar, como 1ª etapa de

educação básica, à importância da sua articulação com o 1º ciclo do ensino básico, à importância da frequência do pré-escolar no sucesso educativo das crianças, à necessidade de os jardins de infância públicos assumirem também a função sócio-educativa e a aceitação da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação. No entanto, relativamente às questões de princípios acima enunciadas, sobretudo à forma como devem ser concretizados e ao papel do estado no desenvolvimento neste nível de educação, observamos a ausência de consenso. Importa aqui realçar um dos eixos estruturantes deste debate: a "ressemamtização"(Lima, 1994) do conceito de rede pública e a não integração do princípio da gratuitidade da rede pública na proposta de lei nº 44/VII. O que esteve (está) em discussão foi a relação entre a natureza da rede pré-escolar e a concretização do princípio da igualdade em educação. Assim, assiste-se a um posicionamento divergente ao nível dos discursos político-partidário e dos parceiros sociais e educativos, que identificamos situar-se em dois pólos: a defesa de uma rede pública e gratuita e de uma rede privada e solidária supletiva, assumindo a primeira a concretização do príncipio de igualdade em educação e uma tendência para a despolitização deste debate, aceitando que a rede pública possa ser supletiva da rede privada e solidária e colocando mais a tónica nos mecanismos de financiamento às instituições e ou às famílias.

No que se refere ao conteúdo normativo, no que diz respeito ao papel do Estado, observamos uma continuidade da orientação política neo-liberal, iniciada na fase anterior. São visíveis discursos e práticas que acentuam sobretudo a valorização do *Estado-Regulador*, do *Estado-Garantia* assentes no direito à liberdade de escolha de ensino e no direito de participação da sociedade civil nas iniciativas pré-escolares e na consequente pluralidade da oferta. Ou seja, o Estado não se assume como Promotor mas assiste-se a uma forte intervenção daquele no desenvolvimento e funcionamento dos

estabelecimentos pré-escolares, nomeadamente através da assunção da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação e dos novos mecanismos de avaliação e supervisão, legitimada pela defesa da qualidade dos serviços.

Um outro marco importante desta fase é a "reviravolta" no conteúdo da proposta de lei nº 44/VII para a lei-quadro, nomeadamente no que se refere ao princípio da gratuitidade. Naquela lei-quadro é assumida a gratuitidade da componente educativa para todas as modalidades da rede nacional (pública e privada) o que se considera um grande avanço em relação à proposta de lei. No entanto, aquela alteração causou alguma perplexidade, uma vez que não era a orientação defendida pelo Governo. Como já referimos, esta alteração evidencia a salvaguarda dos interesses das entidades promotoras do pré-escolar, que estiveram inerentes à construção dos consensos necessários. Consideramos que o "lobie" da rede privada e da solidariedade social influenciou esta alteração, na medida em que a manutenção da exclusividade do princípio da gratuitidade à rede pública e a extensão dos seus horários, poderia influenciar fortemente a procura dos serviços prestados pelas suas instituições.

Um outro aspecto em que aquelas entidades parecem ter influenciado a seu favor foi a consagração do princípio da complementaridade e não sobreposição das redes pré-escolares. Desta forma se perpetua a exclusividade dos serviços implantados em determinada área, o que pode constituir um obstáculo à concretização do direito de escolha do ensino.

Em suma, ao longo destas duas décadas, é possível identificar dimensões que nos permitem compreender como tem sido definida a educação pré-escolar em Portugal e qual o papel que o Estado tem assumido no seu desenvolvimento.

No que se refere à definição de educação pré-escolar foi possível observar uma disputa entre a valorização de uma concepção de *educação complementar à família*, que incorpora uma perspectiva socializadora e de desenvolvimento global da criança, e a concepção *educação pré-escolar primeira etapa da educação básica*, que parece intencionalizar mais as aprendizagens tendentes ao sucesso escolar futuro. Esta última concepção apareceu no discurso oficial, de forma explicita e com esta designação, nos dois últimos anos, embora ela tenha estado sempre latente naquele discurso e relacionada com a concepção de *educação promotora da igualdade em educação* e a função *compensatória* do pré-escolar. Ressalvando o facto de ainda não ser muito perceptível qual o conteúdo desta concepção, o que não nos permite afirmar que se trata de uma nova definição da educação pré--escolar, esta de pendor mais escolarizante. No entanto, uma vez mais, chamamos à atenção para os seus possíveis efeitos perversos, nomeadamente a não aplicabilidade do princípio curricular da articulação progressiva entre os ciclos da escola básica, e a consequente perda da especificidade educativa deste nível de educação que, nos últimos vinte anos, se tem pautado por uma orientação educativa que promove a individualização e a globalização do processo ensino-aprendizagem. Todavia não podemos deixar de concluir que esta concepção constitui um reforço da consolidação da integração do Pré--Escolar no sistema educativo, o que dará maior visibilidade social à sua função educativa. O que é importante realçar é que, no nosso país, e à semelhança do que ocorreu na Europa, se construiu uma concepção educativa assente na criança como sujeito cultural (Cf. Chamboredon e Prévot, 1975), a que progressivamente se foi juntando uma preocupação pela "racionalização da transmissão cultural" (Cf. Chamboredon e Prévot, 1975) e pela acumulação de capital cultural.

Esta constatação leva-nos a adiantar uma possível pista de investigação futura que interrogasse se aquelas preocupações tiveram efeitos sociais, materializados, nomeadamente, numa procura social de educação, e se as consequentes expectativas familiares estão ligadas à posição social das famílias das crianças que frequentam o pré-escolar.

No que se refere ao papel do Estado no desenvolvimento da educação pré-escolar pública, observou-se uma alteração significativa. Aquele foi-se distanciando do papel de *promotor* directo para se assumir como *mobilizador* e *regulador* de iniciativas diversas da sociedade civil. A concretização dos princípios da democratização do ensino e da igualdade em educação é uma meta ainda longe de se atingir. Este princípio pressupõe igualdade de acesso e de uso (Alves Pinto, 1988; Formosinho, 1991). Na realidade portuguesa, ainda não se atingiu a igualdade no acesso, uma vez que a universalização da oferta gratuita está longe de ser atingida. Daqui se infere a necessidade de o Estado assumir as suas responsabilidades de promotor directo da educação pré-escolar.

Muitos aspectos detectados ficaram, para já, sem uma resposta definitiva, por carecerem de mais investigação. Por exemplo, à questão que colocamos inicialmente - que interesses estão a ser privilegiados na formulação da política educativa, os das crianças ou dos adultos - não temos uma resposta. No entanto, existem elementos que nos permitem adiantar que os interesses das crianças não são, pelo menos, os mais privilegiados. Um elemento relevante da política actual portuguesa é a preocupação com a extensão do horário dos jardins de infância, a que está subjacente uma resposta às necessidades das famílias e não das crianças, uma vez que as cinco horas da componente educativa praticadas pelos jardins de infância públicos são suficientes para responder às necessidades educativas das crianças. Reter mais horas as crianças nas instituições serve a família e os interesses económicos.

Por isso, até que ponto não nos podemos interrogar se no processo de construção das políticas educativas aquilo a que se assiste não é a legitimação dos interesses da esfera produtiva, que requere uma mão de obra disponível, em que a base da legitimação é a ideologia do bem estar da criança?

F.P.C.E. BIBLIOTECA U.P.

ANEXOS

LISTAGEM DOS ANEXOS

Anexo nº 1 - Lei nº 5/77 de 1 de Fevereiro Sistema público de educação pré-escolar

Anexo nº 2 - Decreto - Lei nº 542/79 de 31 de Dezembro Estatutos dos Jardins de Infância

Anexo nº 3 - Lei nº 46/86 de 14 de Outubro Lei de Bases do Sistema Educativo - Secção I

Anexo nº 4 - Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) Proposta Global de Reforma - Relatório Final: Educação Pré-Escolar, 1988

Anexo nº 5 - Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos da Educação Pré-Escolar Portuguesa (PD) Setembro de 1993

Anexo nº 6 - Decreto - Lei nº 173/95 de 20 de Julho

Anexo nº 7 - Programa de expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar (PEDEPE) - Março de 1996

Anexo nº 8 - Proposta de Lei nº 44/VII Lei - Quadro da Educação Pré-Escolar 6 de Dezembro de 1996

Anexo nº 9 - Lei nº 5/97 de 10 de Fevereiro Lei Quadro da Educação Pré-Escolar

Anexo nº 10 - Decreto Lei nº 147/97 11 de Junho de 1997

Anexo nº 11 - Diversidade Sociopedagógica e Diversidade Sociojurídica dos Serviços de Atendimento À Criança Em Portugal

Anexo nº 12 - Taxas de frequência de educação pré-escolar, por distrito

Anexo n.º 1

Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro

Sistema público de educação pré-escolar

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família		0
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano		0
	Total	0

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda		0
B.2. Educativa	"a) Favorecer o desenvolvimento harmónico da criança;" (art. 1º, 2. Lei n.º 5/77)	1
B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"b) Contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar." (art. 1º, 2. Lei n.º 5/77)	1
	Total	2

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"É criado o sistema público de EPE." (art. 1°, 1. Lei n.° 5/77)	1
C.2. Mobilizador		0
C.3. Regulador / Garantia	"O Governo aprovará, no prazo de um ano, por meio de decreto-lei, o estatuto dos jardins-de-infância." (art. 3°, 2. Lei n.° 5/77) "Na instalação e manutenção de jardins-de-infância providenciar-se-à no sentido de se estabelecer a colaboração das autarquias locais e de outras entidades públicas e particulares" (art. 4°, 1. Lei n.° 5/77) "O Governo definirá o modo de integração dos estabelecimentos públicos já existentes e a forma de articulação com os estabelecimentos particulares." (art. 4°, 2. Lei n.° 5/77) "O Governo definirá as grandes linhas a que deve obedecer a orientação pedagógica a seguir nos jardins-de-infância, imprimindo-lhes um carácter flexível que permita a sua adaptação às diferentes zonas geográficas do País e às condições sócio-culturais nelas predominantes." (art. 5°. Lei n.° 5/77)	4
	Total	5

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.		0
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional		0
D.4. Criação de novas modalidades		0

D.5. Promoção e controlo da qualidade		0
	Total	0

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE		0
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados	"(...) estabelecer-se-ão no estatuto prioridades, nomeadamente com vista a favorecer as zonas rurais e suburbanas, tendo também em atenção as condições de ordem social, económica e cultural das diversas áreas do País." (art. 3º, 3. Lei n.º 5/77)	1
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos		0
	Total	1

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0

F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 2

Decreto - Lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro

Estatutos dos Jardins de Infância

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"A educação pré-escolar é o início de um processo de educação permanente a realizar pela acção conjugada da família, da comunidade e do Estado (...)". (art. 1º. D.L. n.º 542/79) "h) Assegurar uma participação efectiva e permanente das famílias no processo educativo, mediante as convenientes interacções de esclarecimento e sensibilização." (art. 2º. D.L. n.º 542/79)	2
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano	"c) Estimular a sua realização como membro útil e necessário ao progresso espiritual, moral, cultural, social e económico da comunidade." (art. 2º. D.L. n.º 542/79)	1
	Total	3

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"Constituem critérios genéricos a observar na implantação da rede do sistema público de educação pré-escolar: a) Atender às características específicas de determinadas zonas, nomeadamente daquelas onde se verifiquem taxas elevadas de população activa feminina;" (art. 7º, 2 a). D.L. n.º 542/79) "b) À existência de empresas que absorvam mão-de-obra feminina de áreas vizinhas, desde que não localizadas a distância superior a 6 km e cujo transporte esteja assegurado." (art. 8º, 2. D.L. n.º 542/79)	2
B.2. Educativa	"a) Assegurar as condições que favoreçam o desenvolvimento harmonioso e global da criança;" (art. 1º. D.L. n.º 542/79) "a) Contribuir para a estabilidade e segurança afectivas da criança;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "b) Favorecer, individual e colectivamente, as capacidades de expressão, comunicação e criação;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "c) Despertar a curiosidade pelos outros e pelo meio ambiente;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "d) Desenvolver progressivamente a autonomia e o sentido da responsabilidade;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "e) Incluir hábitos de higiene e de defesa da saúde;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "f) Despistar inadaptações ou deficiências e proceder ao encaminhamento mais adequado;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "g) Fomentar gradualmente actividades de grupo como meio de aprendizagem e factor de desenvolvimento da sociabilidade e da solidariedade;" (art. 2º. D.L. n.º 542/79) "Na prossecução dos objectivos definidos nos artigos 1º e 2º do presente estatuto, as actividade dos jardins-de-infância centrar-se-ão na criação de condições que permitam à criança, individualmente e em grupo, realizar experiências adaptadas à expressão das suas necessidades biológicas, emocionais, intelectuais e sociais." (art. 28º, 1. D.L. n.º 542/79) "Em cada jardim-de-infância, as actividades serão objecto de planificação anual por objectivos nas grandes áreas de desenvolvimento da criança: afectivo-social, psicomotor e perceptivo-cognitivo." (art. 28º, 2. D.L. n.º 542/79) "As actividades serão sempre realizadas de uma forma integrada." (art. 28º, 3. D.L. n.º 542/79)	11

B.3. Preparatória do 1° ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"b) Contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar;" (art. 1°. D.L. n.° 542/79)	1
	Total	14

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor		0
C.2. Mobilizador		0
C.3. Regulador / Garantia	"A implantação da rede dos jardins-de-infância do sistema público da educação pré-escolar será devidamente articulada com as redes correspondentes dos sistemas particular e cooperativo, mediante uma adequada repartição das respectivas zonas de actuação." (art. 5°. D.L. n.° 542/79) "Para efeito do disposto no artigo anterior, os sectores público, particular e cooperativo, apresentarão até 31 de Julho do ano civil anterior ao do seu funcionamento os respectivos planos de actividade, através dos seus órgãos, serviços ou associações competentes." (art. 6°, 1. D.L. n.° 542/79) "O plano anual de implantação dos jardins-de-infância será, depois de aprovado, publicado em *Diário da República* por portaria conjunta dos Ministros da Administração Interna, das Finanças, dos Assuntos Sociais e da Educação até 15 de Dezembro do ano civil anterior à data da entrada em funcionamento." (art. 6°, 3. D.L. n.° 542/79) "Para efeito do disposto na alínea c) do n.°2 do artigo 7°, cada um dos Ministérios da tutela promoverá a elaboração e difusão atempada: a) Das regras a que deverá obedecer a implantação dos jardins-de-infância no que se refere a instalações e equipamento; b) Das normas e circuitos para apresentação de propostas; c) Das formas de apoio ou comparticipação possíveis e das condições de celebração dos respectivos protocolos de cooperação." (art. 10°. D.L. n.° 542/79)	10

	"Os projectos serão executados de acordo com os programas preliminares, devendo, durante as suas diferentes fases de execução, ser aprovados pelos organismos competentes do respectivo Ministério da tutela." (art. 11°, 4. D.L. n.° 542/79) "As obras de ampliação, adaptação e manutenção poderão ser levadas a cabo por entidades particulares ou pelas autarquias locais, mediante aprovação prévia dos organismos designados no n.° 4 do artigo anterior." (art. 12°. D.L. n.° 542/79) "A entrada em funcionamento de jardins-de-infância dos sectores particular e cooperativo depende sempre de aprovação prévia das instalações por parte dos competentes órgãos ou serviços dos Ministérios dos Assuntos Sociais ou da Educação, consoante os casos." (art. 14°. D.L. n.° 542/79)	
	Total	10

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.		0
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional		0
D.4. Criação de novas modalidades		0
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"Do período de encerramento (...) quinze dias são destinados à participação dos educadores em acções de reciclagem e actualização pedagógicas." (art. 19°, 2. D.L. n.° 542/79) "O número de crianças confiadas a cada educador não poderá, em caso algum, ser superior a vinte e cinco." (art. 25°, 1. D.L. n.° 542/79) "Quando se tratar, porém, de grupo homogéneo de crianças de 3 anos de idade, não poderá ser superior a quinze o	3

	número de crianças confiadas a cada educador." (art. 25°, 2. D.L. n.° 542/79)	
	Total	3

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"Para efeito do disposto na alínea a) do n.º2 do artigo anterior, a implantação dos jardins-de-infância na dependência do Ministério dos Assuntos Sociais preferirá as freguesias com taxa de cobertura nula ou inferior a 30 % desde que a população infantil seja igual ou superior a duzentas crianças de idade entre os 3 e os 6 anos." (art. 8°, 1. D.L. n.° 542/79)	1
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados	"b) Favorecer as zonas mais carenciadas de equipamentos sociais e culturais, nomeadamente rurais e suburbanas;" (art. 7°, 2. D.L. n.° 542/79) "a) Não disporem de equipamentos sócio-culturais e de apoio médico para a segunda infância: creches, infantários ou outros tipos de atendimento; actividades culturais ou desportivas regulares, apoio médico e sanitário;" (art. 9°, 1. D.L. n.° 542/79)	2
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares	"b) Disporem de fraco índice de adaptação e rendimento escolar na 1ª fase do ensino primário;" (art. 9°, 1. D.L. n.° 542/79) "c) Não disporem de equipamento para cumprimento da escolaridade obrigatória." (art. 9°, 1. D.L. n.° 542/79)	2
E.5. Grupo etário dos 5 anos	"a) Maior número de crianças com 6 ou mais anos de idade que não ingressem nesse ano na 1ª fase do ensino primário;" (art. 9°, 2. D.L. n.° 542/79)	1
	Total	6

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção	"O director será ainda coadjuvado por um conselho consultivo." (art. 40°, 1. D.L. n.° 542/79) "Do conselho consultivo farão parte, além do director, que presidirá, os educadores, um elemento do pessoal eleito, dois representantes dos pais e um representante do órgão do poder local." (art. 40°, 2. D.L. n.° 542/79)	2
F.2. Cooperação nas actividades curriculares	"b) Propor acções concretas visando a participação das famílias nas actividades do jardim-de-infância e a integração deste na comunidade;" (art. 38°. D.L. n.° 542/79) "Compete ao conselho consultivo: (...) e) Propor acções que reforcem a cooperação entre o jardim-de-infância e a comunidade;" (art. 41°, 1. D.L. n.° 542/79)	2
F.3. Cooperação no funcionamento	"O regime de atendimento dos jardins-de-infância do sector público será definido pelos órgãos competentes dos Ministérios dos Assuntos Sociais e da Educação, ouvidas as autarquias locais e as famílias interessadas." (art. 18°. D.L. n.° 542/79) "O encerramento dos jardins-de-infância da rede pública na dependência do Ministério da Educação observará as seguintes normas: a) (...) ouvidas as autarquias e as famílias interessadas;" (art. 19°, 1. D.L. n.° 542/79) "Os jardins-de-infância dependentes do Ministério dos Assuntos Sociais encerraram trinta dias num dos meses de Verão, a fixar de acordo com os interesses das famílias." (art. 19°, 3. D.L. n.° 542/79)	3
	Total	7

Anexo n.º 3

Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro

Lei de Bases do Sistema Educativo - Secção I

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"A educação pré-escolar, no seu aspecto formativo, é complementar e ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação." (art. 4º, 2. Lei n.º 46/86) "A prossecução dos objectivos e enunciados far-se-à de acordo com conteúdos, métodos e técnicas apropriados, tendo em conta a articulação com o meio familiar." (art. 5º, 2. Lei n.º 46/86) "A frequência da educação pré-escolar é facultativa, no reconhecimento de que à família cabe um papel essencial no processo da educação pré-escolar." (art. 5º, 8. Lei n.º 46/86)	3
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação	"h) Proceder à despistagem de inadaptações, deficiências ou precocidades e promover a melhor orientação e encaminhamento da criança." (art. 5º,1. Lei n.º 46/86)	1
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano		0
	Total	4

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda		0
B.2. Educativa	"São objectivos da educação pré-escolar:	7

	a) Estimular as capacidades de cada criança e favorecer a sua formação e o desenvolvimento equilibrado de todas as suas potencialidades; b) Contribuir para a estabilidade e segurança afectivas da criança; c) Favorecer a observação e a compreensão do meio natural e humano para melhor integração e participação da criança; d) Desenvolver a formação moral da criança e o sentido da responsabilidade, associado ao da liberdade; e) Fomentar a integração da criança em grupos sociais diversos, complementares da família, tendo em vista o desenvolvimento da sociabilidade; f) Desenvolver as capacidade de expressão e comunicação da criança, assim como a imaginação criativa, e estimular a actividade lúdica; g) Incutir hábitos de higiene e de defesa da saúde pessoal e colectiva;" (art. 5°, 1. Lei n.° 46/86)	
B.3. Preparatória do 1° ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória		0
	Total	7

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"Incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar." (art. 5°, 4. Lei n.° 46/86) "O Estado deve apoiar as instituições de educação pré-escolar integradas na rede pública, subvencionado, pelo menos, uma parte dos seus custos de funcionamento." (art. 5°, 6. Lei n.° 46/86)	2
C.2. Mobilizador		0
C.3. Regulador / Garantia	"Ao ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais de educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógico e técnico, e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e	1

	aplicação." (art. 5º, 7. Lei n.º 46/86)	
	Total	3

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.		0
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional	"A rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social." (art. 5º, 5. Lei n.º 46/86)	1
D.4. Criação de novas modalidades		0
D.5. Promoção e controlo da qualidade		0
	Total	1

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE		0
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados		0

E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos		0
	Total	0

F: Papel da família

Subcategoria	**Unidade de registo/contexto**	**Freq. oc.**
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0
F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 4

Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE)

Proposta Global de Reforma - Relatório Final:

Educação Pré-Escolar, 1988

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família		0
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano		0
	Total	0

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda		0
B.2. Educativa	"(...) procurando-se explicitar a intencionalidade educativa subjacente a cada uma das áreas, sem perder de vista a globalidade da acção educativa, exigida pela personalidade não sectorizável da criança;" (C.R.S.E.: 197) "g) melhoria da articulação pedagógica entre a educação pré-escolar e o 1° ciclo do ensino básico;" (C.R.S.E.: 198)	2

B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória		0
	Total	2

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor		0
C.2. Mobilizador	"O Estado pode surgir como grande impulsionador, celebrando contratos de educação infantil com entidades que dinamizem e assumam a gestão quanto a centros de educação de primeira infância" (C.R.S.E.: 194) "O suporte financeiro dos centros infantis de acção educativa pré-escolar em geral, se cabe parcialmente ao Estado, caberá igualmente a autarquias e colectividades locais, a associações e a empresas comerciais e industriais, a organismos de vária natureza e a pessoas privadas, bem como aos pais, que não devem ser irresponsabilizados da sua missão colectiva" (C.R.S.E.: 194) "c) criação de incentivos ao desenvolvimento das várias modalidades;" (C.R.S.E.: 200) "c) estudo de mecanismos de apoio estatal a iniciativas de alargamento da rede;" (C.R.S.E.: 202) "d) celebração de protocolos de realização de contratos - - programa entre o Ministério da Educação e as autarquias municipais ou entidades privadas interessadas." (C.R.S.E.: 202)	5
C.3. Regulador / Garantia	"Ao Estado cabe assegurar a existência de uma rede de educação de infância e subvencionar, pelo menos parcialmente, os centros de funcionamento das instituições particulares ou cooperativas integradas na rede pública" (C.R.S.E.: 193) "Ao M.E., enquanto responsável primeiro pelo Sistema Educativo para todos e cada um, cabe igualmente definir as regras de intervenção - sua e de outros - no domínio da E.P.E., e estabelecer o modo de articular esta com a globalidade do Sistema Educativo, nomeadamente com as estruturas regionais e sub-regionais de coordenação e planeamento." (C.R.S.E.: 196)	4

	"b) definição das condições em que cada uma [das várias soluções da EPE] deve ser adoptada;" (C.R.S.E.: 200) "d) definição de níveis de responsabilidade na criação e administração das modalidades de educação pré-escolar." (C.R.S.E.: 200)	
	Total	9

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.		0
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional	"Alargamento da rede física de educação pré-escolar" (C.R.S.E.: 201)	1
D.4. Criação de novas modalidades	"(...) para além do jardim de infância clássico, preconiza-se um leque variado de soluções possíveis." (C.R.S.E.: 193) "a) estudo e divulgação das modalidades possíveis de educação pré-escolar, com indicação dos requisitos, vantagens, condições e sentidos para a sua concretização;" (C.R.S.E.: 197) "Garantia da educação pré-escolar ao grupo etário respectivo (3 a 6 anos de idade), segundo modalidades diversificadas." (C.R.S.E.: 199) "a) definição das várias soluções de educação pré-escolar;" (C.R.S.E.: 200)	4
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"b) definição das regras segundo as quais os centros infantis terão de receber e atender alunos peculiares, com caracterização minuciosamente especificada dos diversos modelos necessários à resposta às necessidades das diferentes peculiaridade e indicação das normas dos respectivos funcionamentos;" (C.R.S.E.: 197) "c) implementação das disposições contidas no Estatuto dos Jardins de Infância da rede pública, nomeadamente no que diz respeito à criação e funcionamento dos conselhos consultivos e às disposições normativas sobre áreas de desenvolvimento, estruturação das actividades e gestão do tempo;" (C.R.S.E.: 197) "d) especificação dos objectivos para cada uma das áreas de desenvolvimento na educação pré-escolar (sócio-emocional, linguística, cognitiva, perceptivo-motora e sócio-moral)	13

	(...)." (C.R.S.E.: 197) "f) concretização de novas políticas de formação e gestão de educadores de infância e outros agentes educativos, incluindo designadamente incentivos à sua estabilização e fixação em zonas afastadas dos centros urbanos;" (C.R.S.E.: 197) "h) articulação entre os serviços de educação pré-escolar e os serviços de apoio às crianças portadoras de determinadas peculiaridades;" (C.R.S.E.: 198) "Uma dimensão essencial da melhoria qualitativa da prática educacional nos jardins de infância é, por certo, a formação de educadores." (C.R.S.E.: 198) "a) No domínio da formação inicial • sensibilização das instituições de formação para o enriquecimento do currículo (...); • definição das matérias específicas do ensino secundário de frequência obrigatória para os candidatos aos cursos de educação de infância; • realização de prova específica de admissão ao curso para os alunos seleccionados." (C.R.S.E.: 198) "c) No domínio da formação de especialistas • instituição de cursos de formação voltados para necessidades específicas da educação de infância e, eventualmente, do 1º ciclo do ensino básico, em formas a definir (...)." (C.R.S.E.: 198) "b) definição dos objectivos para cada uma das áreas de desenvolvimento na educação de infância, explicitando a intencionalidade educativa de cada uma, tendo em conta a globalidade da acção educativa;" (C.R.S.E.: 200) "c) definição do leque de condições mínimas que assegurem a qualidade pedagógica de cada uma das modalidades de educação pré-escolar;" (C.R.S.E.: 200) "d) criação de condições e de incentivos para assegurar essas condições mínimas;" (C.R.S.E.: 200) "e) garantia de qualidade da acção educativa, designadamente mediante políticas de estabilização dos educadores e da sua fixação em zonas afastadas dos centros urbanos;" (C.R.S.E.: 200) "f) implementação de medidas que fomentem a articulação entre a educação de infância e o primeiro ciclo do ensino básico;" (C.R.S.E.: 200)	
	Total	21

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"No entanto, dever-se-à obviamente ter em conta as profundas assimetrias existentes no plano regional e municipal." (C.R.S.E.: 194) "Para que os esforços de expansão da rede se desenvolvam de forma equitativa, cabe ao Estado estudar e implementar esquemas e incentivos que propiciem o desenvolvimento prioritário dos concelhos e distritos desfavorecidos." (C.R.S.E.: 196) "b) definição de critérios de prioridade no desenvolvimento da rede, com base social e geograficamente equitativa;" (C.R.S.E.: 202)	3
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados		0
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos	"Como critério, considera-se ser de dar prioridade, nas metas a definir, ao grupo etário dos 5 anos." (C.R.S.E.: 199)	1
	Total	4

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0

F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 5

Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos

da

Educação Pré-Escolar Portuguesa (PD)

Setembro de 1993

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"(...) a educação pré-escolar, no seu aspecto formativo, é complementar e ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação." (P.D.: 30)	1
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação	"É hoje universalmente reconhecida a importância da educação pré-escolar na promoção da igualdade das condições de ingresso na escolaridade (...)" (P.D.: 30)	1
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano	"(...) estimular a sua realização como membro útil e necessário ao progresso espiritual, moral, cultural, social e económico da comunidade." (P.D.: 30) "(...) formação dos recursos humanos dos países." (P.D.: 30) "Pela relevância estratégica da educação pré-escolar no desenvolvimento socioeconómico e cultural, o sistema educativo passa a dedicar-lhe uma maior atenção, através do presente Plano de Desenvolvimento a Quatro Anos da Educação Pré-Escolar." (P.D.: 31)	3
	Total	5

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"(...) os horários dos jardins de infância do ME não respondem actualmente às necessidades das famílias (...)" (P.D.: 31) "incentivar a expansão da rede de jardins de infância que tenham um regime de funcionamento adequado à satisfação das necessidades do desenvolvimento das crianças e, simultaneamente, aos horários de trabalho dos pais." (P.D.: 32) "(...) não pode fazer esquecer que, sobretudo nos centros urbanos, cumpre realmente também uma função de acolhimento e protecção das crianças durante o período laboral dos pais." (P.D.: 4)	3
B.2. Educativa	"(...) assegurar as condições que favorecem o desenvolvimento harmonioso e global da criança (...)" (P.D.: 30) "Os objectivos da educação pré-escolar (...) consistem na estimulação das capacidades, no desenvolvimento equilibrado das potencialidades, na sociabilidade, na formação moral e na estimulação da comunicação e da actividade lúdica." (P.D.: 30) "A função é eminentemente educacional da educação pré--escolar (...)" (P.D.: 4)	3
B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"(...) contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar (...)" (P.D.: 30) "(...) redução das taxas de abandono e de insucesso escolares e na melhoria, a prazo, dos níveis de escolarização (...)" (P.D.: 30)	2
	Total	8

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"(...) para além de criar um sistema público (...)" (P.D.: 4)	1
C.2.	"(...) cooperar com as famílias na promoção da expansão da	7

Mobilizador	rede, através do incentivo, apoio e financiamento de iniciativas de entidades públicas ou privadas, e cooperativas individuais ou colectivas." (P.D.: 4) "O ME apoiará de forma significativa, no plano financeiro, a criação e o funcionamento de modalidades diferenciadas de educação pré-escolar (...) através da celebração de contratos - programa." (P.D.: 4) "Estimular, de forma bem sensível, todas as entidades públicas e privadas, para promoverem o alargamento das respostas da educação pré-escolar." (P.D.: 31) "(...) pressupõe-se que o desenvolvimento da educação pré-escolar deve ser considerado, antes de mais, uma tarefa das famílias e, logo, de todas as entidades públicas e privadas que as apoiarem;" (P.D.: 31) "definir as modalidades e as condições em que o ME poderá disponibilizar apoios financeiros através de contratos - programas com entidades públicas e privadas." (P.D.: 32) "Espera-se uma grande apetência das autarquias e das instituições que prosseguem actividades de utilidade pública, para se constituírem como promotores das iniciativas acima referidas." (P.D.: 34) "(...) cooperação com o MESS, com a união das IPSS e com a AEEPC na análise das necessidades, ao nível local, da criação de novas respostas de educação pré-escolar." (P.D.: 36)	
C.3. Regulador / Garantia	"O ME apoiará (...) salvaguardando, sempre, a sua qualidade pedagógica e social (...)" (P.D.: 4) "Um dos objectivos a prosseguir com maior determinação é o incremento e o controlo da qualidade da educação pré-escolar, a realizar pelo ME, independentemente dos seus promotores." (P.D.: 5) "Aprovação e divulgação dos mecanismos legais necessários à celebração de contratos - programa entre o Estado, através do Ministério da Educação, e entidades individuais e colectivas de direito público ou privado (quer isoladamente quer através de Uniões ou de Federações), tendo em vista o apoio ao funcionamento de novos jardins de infância, pólos de educação itinerante e de animação infantil e comunitária." (P.D.: 34) "Os contratos programa permitirão assegurar a comparticipação financeira do Estado na abertura e no funcionamento de novas respostas, verificando a sua necessidade, a sua qualidade e a sua adequação às características demográficas e socioculturais de âmbito	4

	local. Dos contratos - programa constarão, de forma discriminada, os encargos assumidos pelo Estado, as condições de atribuição do financiamento, as formas da sua aplicação e o sistema de acompanhamento e avaliação." (P.D.: 34)	
	Total	12

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.	"(...) expansão da oferta da educação pré-escolar, de modo a garantir a todos os pais a possibilidade de inscrição dos seus filhos, em instituições públicas ou privadas (...)" (P.D.: 30-31) "Crescimento da rede pública prioritariamente através da criação de jardins de infância integrados nas Escolas Básicas Integradas (EBI), analisando-se, desde já, as 791 propostas constantes dos projectos de Portaria neste sentido." (P.D.: 35) "Em zonas de grande carência, em que não se preveja a criação de EBI e em que os horário de funcionamento dos jardins de infância da rede pública se revele adequado, poderão ser criados jardins de infância não integrados em EBI." (P.D.: 35-36)	3
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional	"É um imperativo nacional que a taxa de frequência da educação pré-escolar cresça, em Portugal, ao ritmo de, pelo menos, 5% ao ano, para que, no final do período do Plano, se atinja um taxa próxima da que se verifica na maioria dos países comunitários (em regra superior a 80%);" (P.D.: 4) "alargar a rede da educação pré-escolar, prevendo-se um aumento médio das taxas de frequência, de tal modo que, no termo do período de execução, as taxas de frequência rondem os 75%;" (P.D.: 31) "Parte-se do princípio de que será dada prioridade absoluta às propostas de celebração de contratos - programa que garantam este rácio." (P.D.: 39) "No 1º cenário, apresenta-se o n.º de salas a abrir, por distrito, para se tornar possível atingir uma taxa de frequência mínima, em todos os distritos, de 60% em 1994, 65% em 1995, 70% em 1996 e 75% em 1997." (P.D.: 40) "Elaborou-se um 2º cenário, com cálculos idênticos, mas	6

	para atingir taxas de frequência de 55% em 1994, 60% em 1995, 65% em 1996 e 75% em 1997." (P.D.: 40) "O 3º cenário (...). Parte, antes, de um objectivo de crescimento, em 5% ao ano, na capacidade de oferta de educação pré-escolar, de forma uniforme para todos os distritos, independentemente da sua situação no ano zero do Plano." (P.D.: 40)	
D.4. Criação de novas modalidades	"A diversidade dos contextos demográficos e socioculturais que se verifica ao longo do território nacional não é compatível com uma opção por um modelo único de organização das respostas." (P.D.: 5) "(...) foram acolhidos os resultados positivos alcançados com as experiências pedagógicas nos domínios de: organização e gestão de actividades de prolongamento do horário de funcionamento dos jardins de infância da rede pública do Ministério da Educação, educação pré-escolar itinerante e animação infantil e comunitária." (P.D.: 5) "diversificar as modalidades de organização da educação pré-escolar." (P.D.: 31) "(...) instituir a educação pré-escolar itinerante e a animação infantil e comunitária (...) quando reconhecidamente não seja viável a criação de jardins de infância." (P.D.: 31) "(...) pelo que se incentiva a criação de sistemas de gestão de prolongamento de actividades para além do actual horário de funcionamento dos jardins de infância da rede pública do ME." (P.D.: 31-32) "Institucionalização de novas modalidades de prestação de serviços de educação pré-escolar (...): a) Educação Pré-Escolar Itinerante; b) Animação Infantil e Comunitária c) Organização e gestão de modelos de prolongamento de horário de funcionamento de jardins de infância da rede pública do ME." (P.D.: 33) "Adopção de um plano faseado para a abertura de novos jardins de infância, pólos de educação itinerante e pólos de animação infantil e comunitária." (P.D.: 33) "Os contratos - programa poderão contemplar: (...) b) organização e gestão de pólos de educação itinerante, em zonas rurais, de povoamento muito disperso e de baixa densidade populacional (...)." (P.D.: 35) "Os contratos - programa poderão contemplar: (...) c) organização e gestão de pólos de animação infantil e comunitária, em número muito reduzido, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, como modalidade	9

	transitória, até que seja possível, no local, a criação de jardins de infância." (P.D.: 35)	
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"(...) extinção do fenómeno dos jardins de infância a funcionar ilegalmente (vulgo, "clandestinos")." (P.D.: 5) "(...) adopção de requisitos mínimos para as instalações dos jardins de infância (...)." (P.D.: 32) "(...) da maior disponibilidade financeira para aquisição de material de desgaste (...)." (P.D.: 32) "(...) da definição das regras para a criação e o funcionamento dos Conselhos Pedagógicos (...)." "(...) do maior incentivo à formação e do reforço do papel da Inspecção - Geral de Educação e da publicação de um Guia Auxiliar de Planeamento de Actividades na Educação Pré-Escolar." (P.D.: 32) "Aquando da celebração dos contratos - programa serão previstos mecanismos que garantam a qualidade pedagógica e social, nomeadamente quanto a instalações, equipamentos, pessoal técnico e pessoal de apoio, horários e períodos de encerramento." (P.D.: 34) "(...) reforço e melhoria das acções de acompanhamento e auditoria aos jardins de infância." (P.D.: 5) "Aos promotores [de pólos de animação infantil e comunitária] exige-se experiência no âmbito da educação pré-escolar e vocação para trabalho com grande incidência comunitária." (P.D.: 35) "As entidades promotoras [de pólos de educação itinerante] terão que dispor de experiência de prestação de serviços de educação pré-escolar e de um corpo técnico com capacidade para assegurar o necessário acompanhamento dos educadores e das entidades envolvidas." (P.D.: 35) "a) Articulação com o MESS, tendo em vista a melhor clarificação das competências e atribuições neste sector;" (P.D.: 36) "b) Levantamento e elaboração de planos regionais de regularização dos jardins de infância sem autorização de funcionamento;" (P.D.: 36) "c) Elaboração, difusão e aplicação de um Referencial para Obtenção de Autorização de Funcionamento de Jardins de Infância, de que constem os requisitos mínimos para a criação de novos jardins de infância, aprovado pelos dois ministérios de tutela e obrigatório para todas as redes (oficiais e particulares). Tais requisitos figurarão nos contratos - programa a celebrar." (P.D.: 36) "d) Elaboração e aplicação de um regulamento de criação e de funcionamento dos conselhos pedagógicos dos jardins de	20

	infância, dos pólos de educação itinerante e de animação infantil e comunitária, tanto da rede pública como da particular e cooperativa;" (P.D.: 36) "e) Incentivos à maior participação dos pais na organização e funcionamento dos serviços de educação pré-escolar;" (P.D.: 37) "f) Elaboração e distribuição de um Guia Auxiliar de Planificação das Actividades de Educação Pré-Escolar." (P.D.: 37) "b) Aperfeiçoamento da monitorização do sector, por parte dos serviços competentes do ME;" (P.D.: 37) "c) Selecção e formação de um corpo de inspecção especializado na educação pré-escolar, a recrutar preferencialmente de entre o universo referido na alínea anterior;" (P.D.: 37) "d) Obrigatoriedade de apresentação, à tutela, por parte da IGE, de relatórios anuais pormenorizados sobre a situação da educação pré-escolar;" (P.D.: 37) "e) Criação de mecanismos de articulação entre a Inspecção - Geral da Segurança Social e a da Educação." (P.D.: 37) "f) (...) Comissão (...) para elaboração de propostas, emissão de pareceres e recolha e tratamento sistemático de informação sobre todas as redes de educação pré-escolar aos níveis local, concelhio, distrital e nacional." (P.D.: 38)	
		Total 38

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"(...) e que se dirijam às zonas do país que têm taxas de frequência mais baixas." (P.D.: 34) "induzir a redução progressiva das assimetrias regionais existentes na cobertura das redes da educação pré-escolar." (P.D.: 32)	2
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados	"Os contratos - programa poderão contemplar: a) abertura e gestão de salas de jardim de infância em zonas carenciadas;" (P.D.: 35)	1

E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos	"Será dada prioridade à celebração de contratos - programa que abranjam um maior número de crianças de idade anterior à do ingresso no 1º ano de escolaridade (...)." (P.D.: 34)	1
	Total	4

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0
F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 6

Decreto - Lei n.º 173/95 de 20 de Julho

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família		0

A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica		0
A.4. Processo de educação promotor de capital humano	"Doutra parte, revelando-se a educação pré-escolar indispensável para a melhoria e valorização dos recursos humanos, é, por isso mesmo, um factor essencial da estratégia de desenvolvimento sócio-económico do país." (D.L. n.º 173/95)	1
	Total	1

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"Sem prejuízo das outras funções de natureza social, normalmente asseguradas por estes estabelecimentos -- como, designadamente, a função de guarda das crianças (...)" (D.L. n.º 173/95)	1
B.2. Educativa	"(...) cabe ao Ministério da Educação uma responsabilidade própria na componente educativa, traduzida, em primeira linha, na correspondente tutela pedagógica e na concessão de apoios financeiros.	1
B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"Estudos desenvolvidos neste domínio permitem confirmar os benefícios da educação pré-escolar como factor de sucesso educativo, demonstrando, igualmente, que o insucesso e o abandono escolares atingem taxas mais elevadas nos grupos que não frequentaram a educação pré--escolar." (D.L. n.º 173/95)	1
	Total	3

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor		0
C.2. Mobilizador	"O presente diploma define o regime de atribuição, pelo Ministério da Educação, de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar, adiante designados por estabelecimentos." (art. 1°, 1. D.L. n.° 173/95) "Podem candidatar-se à atribuição dos apoios previstos no presente diploma as autarquias locais, as instituições particulares de solidariedade social, as cooperativas e outras entidades que exercem a sua actividade na área da educação pré-escolar." (art. 3°, 1. D.L. n.° 173/95) "Para efeitos de candidatura a estes apoios, podem as autarquias locais constituir, uma associação com sujeitos de direito privado, cooperativas, fundações ou associações que exerçam a sua actividade na área da educação pré-escolar." (art. 3°, 2. D.L. n.° 173/95) "O apoio financeiro a conceder nos termos do presente diploma é de 2 800 000$ por ano e por sala, para pessoal e material didáctico." (art. 4°, 1. D.L. n.° 173/95) "O valor acima referido poderá ser ajustado em casos exepcionais, devidamente justificados, tendo em conta circunstâncias especificas do alargamento da rede, expressamente identificadas nos contratos - programa." (art. 4°, 2. D.L. n.° 173/95) "O financiamento a atribuir no primeiro ano de execução do contrato poderá incluir um montante destinado à aquisição de equipamento e material didáctico." (art. 4°, 3. D.L. n.° 173/95) "O montante dos apoios financeiros a conceder é actualizado anualmente, por despacho do Ministério da Educação, com base na taxa de inflação prevista." (art. 4°, 4. D.L. n.° 173/95)	7
C.3. Regulador / Garantia	"A atribuição de apoios financeiros aos estabelecimentos de educação pré-escolar, nos termos do presente diploma, é feita através da celebração de contratos - programa entre o Ministério da Educação e entidades previstas no artigo seguinte." (art. 2°, 1. D.L. n.° 173/95) "As regras técnicas para instalação e manutenção dos estabelecimentos a apoiar nos termos do presente diploma constam de despacho do Ministério da Educação." (art. 5°, 1. D.L. n.° 173/95)	11

	"O despacho referido no número anterior determina, em especial, o número de crianças por sala, bem como a carga horária correspondente à função educativa, sem prejuízo de horários mais alargados que visem também assegurar a função social de guarda das crianças." (art. 5º, 2. D.L. n.º 173/95) "Só podem beneficiar da concessão dos apoios previstos no presente diploma os estabelecimentos em que o pessoal que exerça as funções de educador de infância possua as habilitações legalmente previstas para o efeito." (art. 6º, 1. D.L. n.º 173/95) "As entidades referidas no artigo 3º seleccionam, recrutam e, em geral, administram e gerem o pessoal afecto aos estabelecimentos, não adquirindo este qualquer vínculo ao Estado." (art. 6º, 2. D.L. n.º 173/95) "Havendo lugar ao pagamento de mensalidades, estas devem ser estabelecidas tendo em conta o apoio concedido pelo Ministério da Educação para a função educativa." (art. 7º. D.L. n.º 173/95) "As entidades que pretendam candidatar-se aos apoios previstos no presente diploma devem apresentar o respectivo requerimento, devidamente instruído, à Direcção Regional de Educação (...)." (art. 8º, 1. D.L. n.º 173/95) "Do processo de candidatura deverão constar, obrigatoriamente, para além do pedido da autorização de funcionamento, quando se trate de estabelecimentos ou salas que ainda não se encontram em funcionamento, comprovativos da verificação das condições relativas à instalação e funcionamento do estabelecimento, bem como os demais elementos legalmente exigíveis." (art. 8º, 2. D.L. n.º 173/95) "Na celebração dos contratos - programa, a administração educativa apreciará as propostas de acordo com as respectivas disponibilidades financeiras e em função da melhor adequação ao indispensável e equilibrado alargamento da rede pré-escolar." (art. 9º, 1. D.L. n.º 173/95) "Por despacho do Ministro da Educação serão definidos os instrumentos de controlo de aplicação dos apoios financeiros concedidos nos termos do presente diploma." (art. 10º, 1. D.L. n.º 173/95) "A aplicação dos apoios financeiros atribuídos pode, a todo o momento, ser objecto de verificação e controlo pelos serviços competentes do Ministério da Educação." (art. 10º, 3. D.L. n.º 173/95)	

Total	18

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.		0
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional	"Incumbe, nesta medida, ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar, em articulação com instituições de natureza diversa." (D.L. n.º 173/95)	1
D.4. Criação de novas modalidades		0
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"As entidades com quem sejam celebrados contratos - - programa ficam obrigadas a enviar toda a informação relativa à aplicação do apoio financeiro e ao controlo das condições de funcionamento que lhes for solicitada." (art. 10º, 2. D.L. n.º 173/95) "Ao Ministério da Educação, através da Inspecção - Geral da Educação e das direcções regionais de Educação, compete, ainda, o acompanhamento e o controlo da qualidade pedagógica dos estabelecimentos." (art. 10º, 4. D.L. n.º 173/95)	2
	Total	3

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"a) Localização em zonas mais carecidas de estabelecimentos de educação pré-escolar;" (art. 9º, 2. D.L. n.º 173/95)	1
E.2. Zonas de maior densidade populacional	"(...) de forma a atingir em 1999 uma taxa de frequência próxima dos 90%, elaborou um plano de expansão, a desenvolver em quatro anos, com carácter prioritário nos grandes centros urbanos e zonas industrializadas de elevada densidade populacional (...)" (D.L. n.º 173/95)	2

	"b) Localização em grandes centros urbanos e zonas industrializadas de elevada densidade populacional;" (art. 9º, 2. D.L. n.º 173/95)	
E.3. Meios carenciados		0
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares	"(...) e, bem assim, nas zonas com maior índice de insucesso e abandono escolares." (D.L. n.º 173/95) "c) Localização em zonas com maior índice de insucesso e abandono escolares;" (art. 9º, 2. D.L. n.º 173/95)	2
E.5. Grupo etário dos 5 anos		0
	Total	5

F: Papel da família

Subcategoria	**Unidade de registo/contexto**	**Freq. oc.**
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0
F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 7

Programa de expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar (PEDEPE)

Março de 1996

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família		0
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica	"Concebe-se a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica (...)." (PEDEPE) "A educação pré-escolar deverá desenvolver-se em estreita ligação com os outros níveis de ensino, nomeadamente, com o 1º ciclo do ensino básico." (PEDEPE) "A articulação de toda a educação básica constitui um objectivo político essencial pelo que deve ser incentivada a unidade das suas componentes afins, nomeadamente aproximando a educação pré-escolar do 1º ciclo da educação básica e este dos ciclos subsequentes." (PEDEPE) "(...) - Adopta-se um modelo de articulação organizacional na rede pública para a expansão da educação pré-escolar em profunda ligação com a escola básica do 1º ciclo e com a consequente melhoria de todo o ensino básico;" (PEDEPE)	4
A.4. Processo de educação promotor de capital humano		0
	Total	4

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda		0
B.2. Educativa		0
B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"(...) - uma função compensatória das desigualdades sociais e regionais." (PEDEPE)	1
	Total	1

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"(...) - um papel de referencial da rede pública, com o consequente aumento da oferta desta rede (...)." (PEDEPE)	1
C.2. Mobilizador	"O papel do Estado na educação pré-escolar deve ser mobilizador de iniciativas de natureza vária, de modo a assegurar o pleno acesso de todas as crianças e o desempenho de uma função estratégia que exige:" (PEDEPE) "(...) - a promoção da criação de unidades de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil;" (PEDEPE) "As autarquias podem: - criar e gerir unidades de educação pré-escolar; - criar unidades de educação pré-escolar e concessionar a gestão dos seus serviços a entidades educativas; - celebrar contratos - programa com o Estado." (PEDEPE) "(...) - O Governo propõe a calebração de contratos - programa com entidades dos sectores público, privado e de solidariedade social, visando o incremento da educação pré-escolar;" (PEDEPE) "(...) - Aponta-se para um projecto que se pretende que constitua um verdadeiro contrato mobilizador. Através da concertação de iniciativas, esforços, energias, boas vontades, num são sentido de cidadania e participação social, torna-se viável desenvolver um projecto como este (...)." (PEDEPE) "(...) competindo à sociedade civil iniciar, propor, inovar e	7

	articular esforços numa dinâmica criativa e participativa." "6- Celebrar contratos programa com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, com vista a apoiar e garantir a qualidade dos respectivos estabelecimentos de educação pré-escolar;" (PEDEPE)	
C.3. Regulador / Garantia	"(...) - uma administração menos burocrática e maior regulação de interesses e coordenação da oferta;" (PEDEPE) "Podem candidatar-se a contratos - programa, no âmbito da modalidade pública de concessão, entidades privadas que exerçam a sua actividade na área da educação pré-escolar, sujeitando-se, assim, à orientação normativa do Estado que considera a educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica." (PEDEPE) "As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) podem candidatar-se a contratos - programa com o Ministério da Educação, garantindo este a qualidade da proposta educativa através da aplicação dos princípios gerais comuns a todas as modalidades de educação pré-escolar, bem como um estatuto e carreira de educadores semelhantes ao do Ensino Particular e Cooperativo." (PEDEPE) "O Estado considera indispensável definir as seguintes regras comuns para todas as modalidades institucionais de educação pré-escolar: - o seu enquadramento legal; - a tutela pedagógica exercida pelo Ministério da Educação; - a consideração das unidades de educação pré-escolar como centros com funções educativas e funções sociais;" (PEDEPE) "(...) - O Governo vai lançar, em articulação com os municípios, de forma negociada e com o correspondente reforço do Fundo de Equilíbrio Financeiro, um Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, assumindo a sua função de orientação e regulação e mobilizando meios orçamentais com esse objectivo;" (PEDEPE) "(...) - Consagra-se, ainda, o princípio da tutela pedagógica única da educação pré-escolar pelo Ministério da Educação, com o decorrente reforço de funções de ordenamento, inspecção e avaliação comuns." (PEDEPE) "(...) cabendo ao Estado regular, coordenar e garantir a prossecução de fins justos e correctores das desigualdades sociais (...)." (PEDEPE)	7
	Total	15

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.	"Os jardins de infância da rede pública, assumindo: - a modalidade estatal; - a modalidade autárquica; - a modalidade contratual ou concessionada." (PEDEPE)	1
D.2. Expansão da rede privada e solidária	"Os jardins de infância da rede privada com duas modalidades: - a particular ou cooperativa; - a privada solidária." (PEDEPE)	1
D.3. Expansão da rede nacional	"1- Dotar a educação pré-escolar de um ordenamento jurídico e institucional que enquadre, normativamente, a rede nacional, o que implica a elaboração de uma proposta de Lei-quadro sobre Educação Pré-Escolar a apresentar pelo Governo, à Assembleia da República, no prazo de 60 dias;" (PEDEPE) "(...) abrindo, através do investimento público, 45.000 novas vagas no sistema, o que corresponderá à criação de 567 salas por ano;" (PEDEPE) "5- Prosseguir a negociação com as Autarquias locais, representadas pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, com vista à elaboração de um contrato global com a administração autárquica no domínio educativo, visando, designadamente, a expansão sustentada da rede nacional de educação pré-escolar;" (PEDEPE)	3
D.4. Criação de novas modalidades	"(...) - a flexibilização das modalidades de atendimento e prestação de serviços de acordo com as necessidades sociais da zona de inserção dos jardins de infância;" (PEDEPE)	1
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"(...) - a maior visibilidade do Estado através da montagem de um sistema integrado de avaliação, supervisão, animação e inspecção;" (PEDEPE) "Considera-se indispensável investir amplamente na formação dos profissionais. O grande factor da qualidade prende-se com uma formação permanente, em serviço, tendencialmente situada nas instituições e orientada para projectos de pesquisa, de inovação e de investigação - -acção." (PEDEPE) "Serão, também, criados incentivos para os profissionais que trabalhem em zonas mais degradadas ou isoladas, para que a maiores necessidades educativas se responda com uma maior capacidade profissional dos educadores." (PEDEPE)	3
	Total	9

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE		0
E.2. Zonas de maior densidade populacional	"(...) aumento da oferta desta rede [rede pública] nos grandes centros urbanos (...)." (PEDEPE)	1
E.3. Meios carenciados	"(...) aumento da oferta desta rede (...) nas regiões mais carenciadas em termos educativos e culturais;" (PEDEPE)	1
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos	"3- Oferecer educação pré-escolar, até 1999, a 90% das crianças de 5 anos, a 75% das crianças de 4 anos, e a 60% das crianças de 3 anos (...)." (PEDEPE)	1
	Total	3

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares		0
F.3. Cooperação no funcionamento		0
	Total	0

Anexo n.º 8

Proposta de Lei n.º 44/VII

Lei - Quadro da Educação Pré-Escolar

6 de Dezembro de 1996

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"(...) tendo sempre presente que a sua acção deverá ser complementar da acção educativa da família." (exp. m.. P.L. n.º 44/VII) "(...) sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança e tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário." (art. 2º. P.L. n.º 44/VII)	2
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica	"A definição de uma política de educação pré-escolar verdadeiramente eficaz passa, necessariamente, pelo reforço da sua ligação ao 1º ciclo, numa perspectiva de educação básica (...)" (exp. m.. P.L. n.º 44/VII) "A educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica (...)" (art. 2º. P.L. n.º 44/VII)	2
A.4. Processo de educação promotor de capital humano	"(...) pelo que constitui um factor crucial para a estratégia de desenvolvimento sócio - económico do país." (exp. m.. P.L. n.º 44/VII)	1
	Total	5

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"Outro aspecto fundamental para este nível de educação diz respeito à função de guarda já que os condicionalismos	3

	profissionais dos pais obrigam muitas crianças a permanecer mais tempo no jardim de infância do que o meramente necessário às funções educativas." (exp. m.. P.L. n.º 44/VII) "(...) cuidados de guarda (...)" (art. 3º, 4. P.L. n.º 44/VII) "(...) no qual se preveja um período específico destinado à prestação de cuidados de guarda segundo as necessidades das famílias." (art. 12º, 1. P.L. n.º 44/VII)	
B.2. Educativa	"Para os efeitos previstos no presente diploma, entende-se por serviços de educação pré-escolar os que são vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando-lhe actividades educativas (...)" (art. 3º, 4. P.L. n.º 44/VII) "São objectivos fundamentais da educação pré-escolar o desenvolvimento psico - motor, intelectual, social e afectivo da criança, favorecendo a formação harmoniosa da sua personalidade e a sua preparação para posteriores aprendizagens bem sucedidas, quer a nível da escola quer da vida." (art. 10º, 1. P.L. n.º 44/VII) "São objectivos específicos da educação pré-escolar: a) criar na criança o sentimento de que a escola é um local de múltiplas aprendizagens;" (art. 10º, 2. P.L. n.º 44/VII) "b) socializar, ensinando a estabelecer relações com os outros, através do desenvolvimento linguístico e do respeito pela pluralidade das culturas, do sentido da liberdade e da responsabilidade na perspectiva de uma educação para a cidadania;" (art. 10º, 2. P.L. n.º 44/VII) "c) promover o desenvolvimento das capacidades intelectuais da criança, incutindo hábitos e atitudes que favoreçam uma aprendizagem activa;" (art. 10º, 2. P.L. n.º 44/VII) "(...) horário adequado para o desenvolvimento das actividades educativas (...)" (art. 12º, 1. P.L. n.º 44/VII)	6
B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"Estudos internacionais neste domínio permitem confirmar que uma educação pré-escolar de qualidade tem um impacto duradouro no decurso da vida ulterior da criança, permitindo-lhe um caminho de maior empenhamento e sucesso na escola e na vida e, ainda, um menor índice de comportamentos anti - sociais (...)" (exp. m.. P.L. n.º 44/VII)	1
	Total	10

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"a) criar uma rede pública de educação pré-escolar;" (art. 5º. P.L. n.º 44/VII)	1
C.2. Mobilizador	"(...) cumprindo, porém, ao Estado contribuir activamente para a cobertura das necessidades educativas neste domínio." (art. 3º, 2. P.L. n.º 44/VII) "b) apoiar a criação de unidades de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil;" (art. 5º. P.L. n.º 44/VII) "Incumbe ao Estado suscitar e apoiar as iniciativas da sociedade no domínio da educação pré-escolar, nomeadamente: a) dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;" (art. 7º. P.L. n.º 44/VII) "b) das instituições particulares de solidariedade social;" (art. 7º. P.L. n.º 44/VII) "c) de outras instituições com fins educativos, designadamente os que celebrem contratos - programa com o Estado ou com os municípios." (art. 7º. P.L. n.º 44/VII)	5
C.3. Regulador / Garantia	"Sem prejuízo da função reguladora do Estado, esta medida deverá ser concretizada quer através da articulação com as autarquias locais, quer estimulando e apoiando o desenvolvimento de iniciativas particulares e cooperativas." (exp. m.. P.L. n.º 44/VII) "c) definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos organizativo, pedagógico e técnico, e assegurar o seu efectivo cumprimento e aplicação, designadamente através do acompanhamento, da avaliação e da fiscalização;" (art. 5º. P.L. n.º 44/VII) "Ao Ministério da Educação compete definir as orientações gerais a que deve subordinar-se a educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógico e técnico." (art. 8º, 1. P.L. n.º 44/VII) "A tutela pedagógica e técnica concretiza-se: a) na definição de regras para o enquadramento da actividade das unidades de educação pré-escolar;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "b) na definição das finalidades e tipo de atendimento oferecido;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "c) na definição de modelos de organização e de linhas de orientação curricular;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "d) no financiamento;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "e) na definição de regras relativas ao pessoal que presta	12

	serviço nas unidades de educação pré-escolar;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "f) na formação pessoal;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "g) no apoio à animação pedagógica;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "h) na definição de regras de avaliação da qualidade dos serviços;" (art. 8º, 2. P.L. n.º 44/VII) "i) na fiscalização e inspecção." (art 8º, 2. P.L. n.º 44/VII)	
	Total	18

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.	"Consideram-se integradas na rede pública as unidades de educação pré-escolar criadas e a funcionar na directa dependência do Estado, das regiões autónomas ou dos municípios." (art. 13º, 1. P.L. n.º 44/VII) "Integram, igualmente, a rede pública as unidades de educação pré-escolar que resultem da celebração de contratos - programa entre as entidades referidas no número anterior e uma entidade privada que exerça a sua actividade na área da educação pré-escolar." (art. 13º, 2. P.L. n.º 44/VII) "As unidades de educação pré-escolar inseridas na modalidade pública contratual obedecem ao regime de concessão de serviço público, regendo-se pelos princípios de organização e pedagógicos consagrados na presente lei e em legislação complementar." (art. 13º, 3. P.L. n.º 44/VII)	3
D.2. Expansão da rede privada e solidária	"Entende-se como integradas na rede privada as unidades de educação pré-escolar que funcionem em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e em instituições particulares de solidariedade social." (art. 15º. P.L. n.º 44/VII)	1
D.3. Expansão da rede nacional	"Impõe-se, pois, reconhecer a necessidade de assegurar a existência de redes de educação pré-escolar, pelo que este diploma valoriza não só o papel dos municípios mas também a iniciativa particular, cooperativa e social." (exp. m.. P.L. n.º 44/VII) "A rede de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional, ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais, designadamente associações de pais,	2

	organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social." (art. 9°. P.L. n.° 44/VII)	
D.4. Criação de novas modalidades	"Podem, ainda, constituir, entre outras, modalidades da rede pública a educação de infância itinerante e a animação infantil comunitária." (art. 14°, 1. P.L. n.° 44/VII)	1
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"Estabelecer um Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar com exigências de qualidade constitui uma das prioridades da política educativa (...)" (exp. m.. P.L. n.° 44/VII) "O Estado, através do Ministério da Educação, incentivará programas de animação pedagógica que visem a formação do pessoal e o apoio a actividades e projectos na respectiva unidade de educação pré-escolar e celebrará protocolos de colaboração com redes de animação já existentes." (art. 17°. P.L. n.° 44/VII) "O Estado definirá critérios de avaliação da qualidade dos serviços, comuns a todas as modalidades de educação pré--escolar, por cujo cumprimento devem ser responsabilizados os diversos agentes educativos." (art. 18°. P.L. n.° 44/VII) "Cabe à Inspecção - Geral da Educação o controlo do funcionamento técnico-pedagógico das unidades de educação pré-escolar." (art. 19°. P.L. n.° 44/VII) "c) os critérios a adoptar visando a concretização da igualdade de oportunidades educativas e a melhoria da qualidade da educação, designadamente através de incentivos à valorização dos profissionais da educação pré--escolar e do alargamento da oferta de horários adequados aos interesses das famílias." (art. 20°, 1. P.L. n.° 44/VII)	5
	Total	12

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE		0
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0

E.3. Meios carenciados	"A animação infantil comunitária consiste na realização de actividades adequadas ao desenvolvimento de crianças que vivem em zonas urbanas ou suburbanas carenciadas (...)" (art. 14°, 3. P.L. n.° 44/VII)	1
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares		0
E.5. Grupo etário dos 5 anos		0
	Total	1

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção	"a) participar, através de representantes eleitos para o efeito ou de associações representativas, na direcção dos estabelecimentos de ensino a que pertence a unidade de educação pré-escolar;" (art. 4°, 2. P.L. n.° 44/VII)	1
F.2. Cooperação nas actividades curriculares	"b) desenvolver uma relação de cooperação com os agentes educativos numa perspectiva formativa;" (art. 4°, 2. P.L. n.° 44/VII) "d) participar, em regime de voluntariado, sob a orientação dos agentes educativos, em actividades pedagógicas, de animação e de atendimento." (art. 4°, 2. P.L. n.° 44/VII)	2
F.3. Cooperação no funcionamento	"c) dar parecer sobre o horário de funcionamento da unidade de educação pré-escolar;" (art. 4°, 2. P.L. n.° 44/VII) "O horário de funcionamento da unidade de educação pré-escolar é homologado pelo director regional de educação, sob proposta da direcção pedagógica, ouvidos os pais e encarregados de educação." (art. 12°, 2. P.L. n.° 44/VII)	2
	Total	5

Anexo n.º 9

Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro

Lei Quadro da Educação Pré-Escolar

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"(...) 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." (art. 2º. Lei n.º 5/97) "A frequência da educação pré-escolar é facultativa, no reconhecimento de que cabe, primeiramente, à família a educação dos filhos (...)" (art. 3º, 2. Lei n.º 5/97)	2
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação		0
A.3. 1ª etapa de Educação Básica	"A educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida (...)" (art. 2º. Lei n.º 5/97)	1
A.4. Processo de educação promotor de capital humano		0
	Total	3

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"(...) actividades de apoio à família." (art. 3º, 3. Lei n.º 5/97) "Os estabelecimentos de educação pré-escolar devem adoptar um horário adequado para o desenvolvimento das actividades pedagógicas, no qual se prevejam períodos específicos para actividades educativas, de animação e de apoio às famílias, tendo em conta as necessidades destas." (art. 12º, 1. Lei n.º 5/97) "O horário dos estabelecimentos deve igualmente adequar-	4

	se à possibilidade de neles serem servidas refeições às crianças." (art. 12°, 2. Lei n.° 5/97) "(...) os estabelecimentos públicos de educação pré-escolar assegurarão progressivamente complementos de horários que correspondam às necessidades das famílias, desde a entrada em vigor da presente lei até ao início do ano lectivo de 2000 - 2001." (art. 23°, 1. Lei n.° 5/97)	
B.2. Educativa	"Por estabelecimento de educação pré-escolar entende-se a instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe actividades educativas (...)" (art. 3°, 3. Lei n.° 5/97) "São objectivos da educação pré-escolar: a) Promover o desenvolvimento pessoal e social da criança com base em experiência de vida democrática numa perspectiva de educação para a cidadania;" (art 10°. Lei n.° 5/97) "b) Fomentar a inserção da criança em grupos sociais diversos, no respeito pela pluralidade das culturas, favorecendo uma progressiva consiência do seu papel como membro da sociedade;" (art. 10°. Lei n.° 5/97) "c) Contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso de aprendizegem;" (art. 10°. Lei n.° 5/97) "d) Estimular o desenvolvimento global de cada criança, no respeito pelas suas características individuais, incutindo comportamentos que favoreçam aprendizagens significativas e diversificadas;" (art. 10. Lei n.° 5/97) "e) Desenvolver a expressão e a comunicação através da utilização de linguagens múltiplas como meios de relação, de informação, de sensibilização estética e de compreensão do mundo;" (art. 10°. Lei n.° 5/97) "f) Despertar a curiosidade e o pensamento crítico;" (art. 10°. Lei n.° 5/97) "g) Proporcionar a cada criança condições de bem-estar e de segurança, designadamente no âmbito da saúde individual e colectiva;" (art. 10°. Lei n.° 5/97)	8
B.3. Preparatória do 1° ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"h) Proceder à despistagem de inadaptações, deficiências e precocidades, promovendo a melhor orientação e encaminhamento da criança;" (art. 10°. Lei n.° 5/97)	1
	Total	13

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"(...) competindo, porém, ao Estado contribuir activamente para a universalização da oferta da educação pré-escolar, nos termos da presente lei." (art. 3º, 2. Lei n.º 5/97) "Incumbe ao Estado: a) Criar uma rede pública de educação pré-escolar, generalizando a oferta dos respectivos serviços de acordo com as necessidades;" (art. 5º. Lei n.º 5/97)	2
C.2. Mobilizador	"Incumbe ao Estado: (...) b)Apoiar a criação de estabelecimentos de educação pré--escolar por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente;" (art. 5º. Lei n.º 5/97) "Incumbe ao Estado apoiar as iniciativas da sociedade no domínio da educação pré-escolar, nomeadamente: a) Dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;" (art. 7º. Lei n.º 5/97) "b) Das instituições particulares de solidariedade social;" (art. 7º. Lei n.º 5/97) "c) De outras instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades nos domínios da educação e do ensino." (art. 7º. Lei n.º 5/97)	4
C.3. Regulador / Garantia	"Incumbe ao Estado: (...) c) Definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos organizativo, pedagógico e técnico, e assegurar o seu efectivo cumprimento e aplicação, designadamente através do acompanhamento, da avaliação e da fiscalização;" (art. 5º. Lei n.º 5/97) "O Governo fixará, através de decreto-lei, as condições de participação das autarquias locais na concretização dos objectivos previstos no presente diploma, assegurando os correspondentes meios financeiros." (art. 6º. Lei n.º 5/97) "O Estado define as orientações gerais a que deve subordinar-se a educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógico e técnico, competindo-lhe: a) Definir regras para o enquadramento da actividade dos estabelecimentos de educação pré-escolar;" (art. 8º. Lei n.º 5/97) "b) Definir objectivos e linhas de orientação curricular;" (art. 8º. Lei n.º 5/97) "c) Definir os requisitos habitacionais do pessoal que presta serviço nos estabelecimentos de educação pré-escolar;" (art. 8º. Lei n.º 5/97)	13

	"d) Definir e assegurar a formação do pessoal;" (art. 8º. Lei n.º 5/97) "e) Apoiar actividades de animação pedagógica;" (art. 8º. Lei n.º 5/97) "A administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar serão definidas em decreto-lei." (art. 17º. Lei n.º 5/97) "O Ministério da Educação definirá, mediante diploma regulamentar, os requisitos de formação do pessoal não docente que presta serviço nos estabelecimentos de educação pré-escolar." (art. 18º, 3. Lei n.º 5/97) "O Governo estabelecerá as normas gerais para o financiamento das modalidades da educação pré-escolar, definidas na presente lei." (art. 22º, 1. Lei n.º 5/97) "As normas a que se refere o número anterior devem prever: a) O planeamento plurianual;" (art. 22º, 2. Lei n.º 5/97) "b) A explicitação do investimento público directo e do apoio a iniciativas de outros sectores;" (art. 22º, 2. Lei n.º 5/97) "c) Os critérios a adoptar visando a concretização da igualdade de oportunidades educativas, de acordo com o disposto no artigo 16º do presente diploma, e a melhoria da qualidade da educação, designadamente através de incentivos à valorização dos profissionais da educação pré-escolar e do alargamento da oferta de horários adequados aos interesses das famílias." (art. 22º, 2. Lei n.º 5/97)	
		Total 19

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.	"Consideram-se integrados na rede pública os estabelecimentos de educação pré-escolar a funcionar na directa dependência da administração central, das Regiões Autónomas e das autarquias locais." (art. 13º. Lei n.º 5/97)	1
D.2. Expansão da rede privada e solidária	"A rede privada integra os estabelecimentos de educação pré-escolar que funcionem no âmbito do ensino particular e cooperativo, em instituições particulares de solidariedade social e em instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades no domínio da educação e do ensino." (art. 14ª. Lei n.º 5/97)	1

D.3. Expansão da rede nacional	"As redes de educação pré-escolar são constituídas por uma rede pública e uma rede privada, complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos públicos." (art. 9º. Lei n.º 5/97)	1
D.4. Criação de novas modalidades	"São modalidades, entre outras, da educação pré-escolar: a) A educação de infância itinerante;" (art. 15º, 1. Lei n.º 5/97) "b) A animação infantil comunitária." (art. 15º, 1. Lei n.º 5/97)	2
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"O Estado define as orientações gerais a que deve subordinar-se a educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógico e técnico, competindo-lhe: (...) f) Definir regras de avaliação da qualidade dos serviços;" (art. 8º. Lei n.º 5/97) "g) Realizar as actividades de fiscalização e inspecção." (art. 8º. Lei n.º 5/97) "O Estado, através do Ministério da Educação, incentivará programas de formação e animação e o apoio a actividades e projectos no respectivo estabelecimento de educação pré-escolar e celebrará protocolos de colaboração com redes de formação já existentes." (art.19º. Lei n.º 5/97) "O Estado definirá critérios de avaliação da qualidade dos serviços prestados em todas as modalidades de educação pré-escolar." (art. 20º. Lei n.º 5/97) "Cabe à Inspecção - Geral da Educação o controlo do funcionamento pedagógico e técnico dos estabelecimentos de educação pré-escolar." (art. 21º. Lei n.º 5/97)	5
	Total	10

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"d) prestar apoio especial às zonas carenciadas." (art. 5º. Lei n.º 5/97)	1
E.2. Zonas de maior densidade populacional		0
E.3. Meios carenciados		0
E.4. Zonas de		0

maior insucesso e abandono escolares		
E.5. Grupo etário dos 5 anos		0
	Total	1

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção	"a) Participar, através de representantes eleitos para o efeito ou de associações representativas, na direcção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;" (art. 4º. Lei n.º 5/97)	1
F.2. Cooperação nas actividades curriculares	"b) Desenvolver uma relação de cooperação com os agentes educativos numa perspectiva formativa;" (art. 4º. Lei n.º 5/97) "d) Participar, em regime de voluntariado, sob a orientação da direcção pedagógica da instituição, em actividades educativas de animação e de atendimento." (art. 4º. Lei n.º 5/97)	2
F.3. Cooperação no funcionamento	"c) Dar parecer sobre o horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar;" (art. 4º. Lei n.º 5/97) "O horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar é homologado pelo Ministério da Educação, sob proposta da direcção pedagógica, ouvidos os pais e encarregados de educação." (art. 12º, 3. Lei n.º 5/97)	2
	Total	5

F.P.C.E. BIBLIOTECA U. P.

Anexo n.º 10

Decreto Lei n.º 147/97

11 de Junho de 1997

A: Concepção de Educação Pré-Escolar

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
A.1. Processo de educação complementar à família	"(...) visa apoiar as famílias na tarefa da educação da criança, proporcionando-lhe oportunidades de autonomia e socialização, tendo em vista a sua integração equilibrada na vida em sociedade (...)." (D.L. n.º 147/97) "(...) o reforço de um clima de humanização e de um melhor conhecimento das capacidades e das dificuldades da criança, viabilizando uma orientação e apoio conjugados entre educadores e pais." (D.L. n.º 147/97) "A Lei de Bases do Sistema Educativo consagra a educação pré-escolar na organização geral do sistema educativo, em complemento da acção educativa da família. É nesta óptica que este nível da educação tem vindo a ser considerado pelos principais diplomas que regulam esta matéria (...)." (N.J. [Nota Justificativa], b). D.L. n.º 147/97) "(...) [A educação pré-escolar] sendo complementar da acção da família, com a qual deve estabelecer estreita relação, favorecendo a educação e o desenvolvimento equilibrado da criança." (N.J., b). D.L. n.º 147/97) "Trata-se de um nível que preconiza apoiar as famílias na tarefa de educação da criança, proporcionando-lhe oportunidades de autonomia e socialização (...)." (N.C.S. [Nota para a comunicação social]. D.L. n.º 147/97)	5
A.2. Processo de educação promotor da igualdade em educação	"(...) torna-se urgente o lançamento do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar que responda às necessidades educativas e concretize o princípio da igualdade de oportunidades." (D.L. n.º 147/97) "(...) a educação pré-escolar não constitua um privilégio mas um direito, integrado na realização do objectivo afirmado pela UNESCO de que a Educação é para todos." (D.L. n.º 147/97) "(...) estabelecendo mecanismos de garantia de igualdade de oportunidades no acesso à educação pré-escolar (...)." (D.L. n.º 147/97) "Este princípio constitucional foi assumido como compromisso político do Governo, através da generalização	4

	do acesso a uma educação pré-escolar de qualidade que garanta a igualdade de oportunidades de sucesso educativo no ensino obrigatório." (N.J., c). D.L. n.º 147/97)	
A.3. 1ª etapa de Educação Básica	"A educação pré-escolar constitui a primeira etapa da educação básica (...)." (D.L. n.º 147/97) "A conjugação destes vários elementos tem conduzido a que as políticas educativas não só procurem a generalização da educação pré-escolar, enquanto primeira etapa da educação básica (...)." (D.L. n.º 147/97) "No âmbito da respectiva Lei Quadro, a educação pré-escolar é considerada como a primeira etapa da educação básica (...)." (N.J., b). D.L. n.º 147/97)	3
A.4. Processo de educação promotor de capital humano	"(...) perante uma tarefa de alcance educativo e social da maior importância que constitui para o nosso tempo um factor decisivo de modernização e desenvolvimento, desde que orientada por objectivos de qualidade (...)." (D.L. n.º 147/97)	1
	Total	13

B: Função social da Educação Pré-Escolar (EPE)

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
B.1. Guarda	"(...) e preparando-a para uma escolaridade bem sucedida, nomeadamente através da compreensão da escola como local de aprendizagens múltiplas." (D.L. n.º 147/97) "Os estabelecimentos de educação pré-escolar asseguram um horário flexível segundo as necessidades da famílias." (art. 9º, 1. D.L. n.º 147 97) "Para os efeitos do disposto no número anterior, o estabelecimento de educação pré-escolar deve estar aberto 40 horas, por semana, salvaguardando o bem estar das crianças." (art. 9º, 2. D.L. n.º 147/97) "e) estabelecer o horário de funcionamento de acordo com as necessidades da família, salvaguardando o bem estar das crianças e tendo em conta as normas de cada instituição." (art. 12º, 2. D.L. n.º 147/97)	4
B.2. Educativa	"(...) o desenvolvimento equilibrado da criança numa idade em que esse processo é decisivo;" (D.L. n.º 147/97) "A actividade educativa numa sala de educação pré-escolar é desenvolvida por um educador de infância, com as habilitações legalmente previstas para o efeito." (art. 11º, 1. D.L. n.º 147/97)	2

B.3. Preparatória do 1º ciclo		0
B.4. Preventiva e compensatória	"(...) uma escolarização bem sucedida, confirmada pela redução do número de retenções no percurso escolar; uma socialização integrada que permite a redução do abandono escolar, a responsabilização e o sucesso na vida activa bem como o envolvimento das famílias;" (D.L. n.º 147/97) "(...) e preparando-a para uma escolaridade bem sucedida, nomeadamente através da compreensão da escola como local de aprendizagens múltiplas." (N.C.S.. D.L. n.º 147/97)	2
	Total	8

C: Papel do Estado

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
C.1. Promotor	"(...) ampliar a rede nacional de educação pré-escolar, nomeadamente através do investimento directo (...)" (N.J., c). D.L. n.º 147/97)	0
C.2. Mobilizador	"Trata-se de dar corpo a uma tarefa educativa, complementada pela acção nas áreas da solidariedade e segurança social, a fim de que não haja discriminações (...)." (D.L. n.º 147/97) "O apoio financeiro ao desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar incide nas seguintes áreas: a) infraestruturas - construção, aquisição, ampliação e remodelação das instalações;" (art. 18º. D.L. n.º 147/97) "b) equipamento e apetrechamento;" (art. 18º. D.L. n.º 147/97) "c) funcionamento;" (art. 18º. D.L. n.º 147/97) "d) formação." (art. 18º. D.L. n.º 147/97) "O acesso ao financiamento para infraestruturas bem como para equipamento e apetrechamento é efectuado atrvés de concursos a abrir para o efeito, publicados na II Série do Diário da República, mediante a apresentação de candidaturas por parte das entidades beneficiárias." (art. 21º, 1. D.L. n.º 147/97) "A atribuição de apoio financeiro ao funcionamento é feita através da celebração de contratos - programa entre os Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social e a entidade beneficiária, após aprovação de proposta por esta apresentada." (art. 21º, 4. D.L. n.º 147/97) "O valor do financiamento, a fundo perdido, a suportar pelo	10

	Estado na construção de infraestruturas de educação pré-escolar é o seguinte: (...)" (art. 23°, 1. D.L. n.° 147/97) "O valor do financiamento, a fundo perdido, a suportar pelo Estado na ampliação, remodelação e beneficiação de infraestruturas de estabelecimentos de educação pré-escolar é o seguinte: (...)" (art. 23°, 3. D.L. n.° 147/97) "O Governo, através do Ministro das Finanças, tomará as providências necessárias para a criação de linhas de crédito bonificadas destinadas à aquisição, construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar abrangidos por este diploma." (art. 26°. D.L. n.° 147/97)	
C.3. Regulador / Garantia	"Os Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social devem assegurar a articulação institucional necessária à expansão e desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar, de acordo com os objectivos enunciados na Lei Quadro da Educação Pré-Escolar (...)." (art. 5°, 1. D.L. n.° 147/97) "A relação pessoal não docente, designadamente com funções de auxiliar de acção educativa, por número de salas do estabelecimento de educação pré-escolar é fixada por despacho conjunto dos Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social." (art. 13°. D.L. n.° 147/97) "A tutela pedagógica sobre a educação pré-escolar é exercida pelo Ministério da Educação." (art. 14°, 1. D.L. n.° 147/97) "A tutela técnica, nomeadamente os requisitos de funcionamento, é exercida pelos Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social." (art. 14°, 2. D.L. n.° 147/97) "Os critérios de avaliação da qualidade dos estabelecimentos de educação pré-escolar são definidos por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Solidariedade e Segurança Social." (art. 15°, 1. D.L. n.° 147/97) "Os critérios referidos no número anterior aplicam-se a todas as modalidades de educação pré-escolar." (art. 15°, 2. D.L. n.° 147/97) "Os Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social promovem e apoiam a expansão e o desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar, visando a concretização da igualdade de oportunidades educativas e a melhoria da qualidade da educação." (art. 17°, 1. D.L. n.° 147/97) "O apoio à expansão e ao desenvolvimento da rede nacional	11

	de educação pré-escolar integra componentes de natureza pedagógica, financeira e de apoio social às famílias." (art. 17º, 2. D.L. n.º 147/97) "A rede nacional de educação pré-escolar é definida anualmente, por portaria conjunta dos Ministérios das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Educação eda Solidariedade e Segurança Social." (art. 17º, 3. D.L. n.º 147/97) "Os termos de concessão do financiamento são objecto de contratos a celebrar entre as partes." (art. 21º, 3. D.L. n.º 147/97) "(..) da garantia da tutela pedagógica e técnica, do incentivo à iniciativa autárquica e apoio financeiro a iniciativas sociais e privadas (...)." (N.J., c). D.L. n.º 147/97)	
	Total	21

D: Medidas preconizadas

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
D.1. Expansão da rede pública do M.E.	"A rede pública integra os estabelecimentos de educação pré-escolar, criados e a funcionar na directa dependência da Administração Pública Central e Local." (art. 3º, 2. D.L. n.º 147/97)	1
D.2. Expansão da rede privada e solidária		0
D.3. Expansão da rede nacional	"(...) mobilizar energias no sentido de ampliar a rede nacional de educação pré-escolar (...)." (D.L. n.º 147/97) "(...) devendo materializar-se na criação de uma rede nacional de educação pré-escolar, integrando uma rede pública, constituída a partir da iniciativa da Administração Central e Local, e uma rede privada, desenvolvida a partir das iniciativas das instituições privadas de solidariedade social, dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e de outras instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades no domínio da educação e do ensino." (D.L. n.º 147/97) "As redes de educação pré-escolar, pública e privada, constituem uma rede nacional, visando efectivar a universalidade da educação pré-escolar." (art. 3º, 1. D.L. n.º 147/97) "Na realização da política educativa cabe ao Estado, nos	6

	termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 74º da Constituição e do n.º 4 do artigo 5º da Lei de Bases do Sistema Educativo, criar uma rede nacional de educação pré-escolar." (N.J., c). D.L. n.º 147/97) "Torna-se, pois, fundamental, mobilizar energias no sentido de ampliar a rede nacional de educação pré-escolar (...)." (N.J., c). D.L. n.º 147/97) "(...) devendo materializar-se na criação de uma rede nacional de educação pré-escolar." (N.J., d). D.L. n.º 147/97)	
D.4. Criação de novas modalidades	"(...) adopção de modalidades alternativas, designadamente, a educação itinerante e a animação infantil e comunitária." (art. 10º, 2. D.L. n.º 147/97)	1
D.5. Promoção e controlo da qualidade	"(...) privilegiem e desenvolvam as condições e serviços prestados nestes estabelecimentos educativos, elegendo como medidas activas, designadamente, a fixação da dimensão máxima dos grupos de crianças e a relação adulto/criança, a qualidade das actividades educativas, a preparação e a estabilidade da equipa educativa e o desenvolvimento de projectos pedagógicos participados." (D.L. n.º 147/97) "O desenvolvimento de uma educação pré-escolar de qualidade constitui, assim, o objectivo central do presente diploma (...)." (D.L. n.º 147/97) "(...) é prestada especial atenção à definição das condições organizativas dos estabelecimentos de educação pré--escolar, estabelecendo normas enquadradoras de uma organização educativa de qualidade, nomeadamente quanto a normas pedagógicas e técnicas, à qualificação do respectivo pessoal docente e direcção pedagógica, a mecanismos de avaliação e inspecção, bem como normas gerais de funcionamento, designadamente quanto a horários e lotação das salas." (D.L. n.º 147/97) "Sem prejuízo dos projectos educativos das instituições titulares dos estabelecimentos de educação pré-escolar, compete ao Ministério da Educação assegurar a qualidade pedagógica referida na alínea a) do número 1 deste artigo." (art 5º, 2. D.L. n.º 147/97) "Aos serviços competentes dos Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social, cabe o acompanhamento e o controlo da qualidade pedagógica e técnica dos estabelecimentos de educação pré-escolar." (art. 16º. D.L. n.º 147/97) "O acesso ao financiamento para as infraestruturas referido nos artigos anteriores está condicionado à observância dos	9

	requisitos pedagógicos e técnicos para a instalação e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar, a fixar por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Solidariedade e Segurança Social." (art. 24º. D.L. n.º 147/97) "A selecção das candidaturas está condicionada à satisfação dos requisitos técnicos de equipamento e material didáctico-pedagógico a definir por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Solidariedade e Segurança Social." (art. 25º, 2. D.L. n.º 147/97) "O Ministério da Educação, em articulação com as instituições de ensino superior, com os centros de formação das associações de escolas e com outras entidades formadoras, deve desenvolver programas de formação contínua do pessoal docente e não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar da rede nacional de educação pré-escolar." (art. 29º. D.L. n.º 147/97) "Uma educação pré-escolar de qualidade constitui, assim, o objectivo central do presente projecto de diploma (...)." (N.J., d). D.L. n.º 147/97)	
	Total	17

E: Prioridades na expansão

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
E.1. Zonas carenciadas de oferta da EPE	"(...) dando prioridade às que se situem em zonas de oferta diminuta." (D.L. n.º 147/97) "(...) obedecer o alargamento da rede nacional de educação pré-escolar, dando especial relevo a zonas carenciadas de estabelecimentos de educação pré-escolar (...)." (D.L. n.º 147/97) "a) comparticipação na construção, ampliação ou remodelação de infra-estruturas em zonas carenciadas de oferta de educação pré-escolar;" (art. 19º. D.L. n.º 147/97) "O apoio financeiro do Estado é atribuído à construção, ampliação e remodelação, equipamento e apetrechamento de estabelecimentos de educação pré-escolar que se localizem em zonas carenciadas de oferta de educação pré-escolar." (art. 22º, 1. D.L. n.º 147/97) "(...) dando prioridade às que se situem em zonas de oferta diminuta." (N.J., c). D.L. n.º 147/97)	5
E.2. Zonas de maior	"c) áreas urbanas de elevada densidade populacional." (art. 22º, 3. D.L. n.º 147/97)	1

densidade populacional		
E.3. Meios carenciados	"(...) áreas desfavorecidas em termos sociais, económicos e culturais, marcadas por processos de exclusão social e escolar." (D.L. n.º 147/97)	1
E.4. Zonas de maior insucesso e abandono escolares	"a) zonas de risco de exclusão social e escolar;" (art. 22º, 3. D.L. n.º 147/97) "b) zonas afectadas por elevados índices de insucesso escolar;" (art. 22º, 3. D.L. n.º 147/97)	2
E.5. Grupo etário dos 5 anos	"É objectivo do Governo assegurar, até ao final do século, uma oferta de educação pré-escolar que abranja 90% das crianças com 5 anos de idade." (D.L. n.º 147/97) "Nesse sentido, foi lançado o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar visando, até ao final do século, uma oferta de educação pré-escolar que abranja 90% das crianças com 5 anos de idade." (N.J., c). D.L. n.º 147/97)	2
	Total	11

F: Papel da família

Subcategoria	Unidade de registo/contexto	Freq. oc.
F.1. Participação nos Órgãos de Direcção		0
F.2. Cooperação nas actividades curriculares	"(...) consagrando o direito da participação das famílias na elaboração dos projectos educativos (...)." (D.L. n.º 147/97) "(...) consagra-se o direito à participação das famílias na elaboração dos projectos educativos da criança (...)." (N.C.S.. D.L. n.º 147/97) "Aos pais e encarregados de educação é garantida a participação na elaboração do projecto educativo do estabelecimento de educação pré-escolar." (art. 6º, 1. D.L. n.º 147/97)	3
F.3. Cooperação no funcionamento	"Os pais e encarregados de educação apoiam o desenvolvimento das actividades de animação sócio--educativa (...)." (art. 6º, 2. D.L. n.º 147/97)	1
	Total	4

Anexo nº 11

DIVERSIDADE SOCIOPEDAGÓGICA E DIVERSIDADE SOCIOJURÍDICA DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA EM PORTUGAL

ENTIDADE PROPRIETÁRIA	**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**			**ADMINISTRAÇÃO PRIVADA**				
	ESTADO		***AUTARQUIAS***					
TIPOS DE ATENDIMENTO	Minist. Educação	MESS CRSS	Municí-pios	Colégios EEPC	IPSS	Est. fins lucrativo	Empre-sas	Cooperat/ Associaç
AMAS		X						
CRECHES		X	X		X	X	X	X
MINI-CRECHES		X						
CRECHES FAMILIARES		X						
JARDIM DE INF. - CENTROS DE DIA		X	X	X	X	X	X	X
ANIMAÇÃO INFANTIL E COMUNITÁRIA	X							
ED. INFÂNCIA ITINERANTE	X							X
JARDINS INF./ ESCOLAS INFANTIS	X		X	X	X	X	X	X

Legenda: MESS - Ministérios do Emprego e Segurança Social; CRSS - Centro Regional de Segurnaça Social; EEPC - Estabelecimento de Ensino Particular e Cooperativo; IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social

Fonte: Parecer nº 1/94 do Conselho Naciona de Educação

Anexo nº 12

Taxas de **frequência** de educação pré-escolar, **por distrito**

DISTRITO	Nº de CRIANÇAS **(3 a 5 anos)** (1991)	Nº de CRIANÇAS INSCRITAS em EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR em 1991/92			TAXA DE PRÉ-ESCO-LARIZ. % (4)/(1) X100	ALUNOS DO 1º ANO C/ FREQ. PRÉ-ESC. 1991/92 %	ALUNOS DO 1º ANO C/ FREQ. PRÉ-ESC. 1992/93 %
	(1)	ME (2)	MESS (3)	TOTAL (4)	(5)	(6)	(7)
AVEIRO	25.700	8.686	6.018	14.704	57,2	64,2	61,0
BEJA	5.300	2.229	940	3.169	59,8	62,0	62,0
BRAGA	34.200	6.330	7.265	13.595	39,8	48,0	45,0
BRAGANÇA	5.000	2.430	1.095	3.525	70,5	71,2	56,0
C.BRANCO	6.500	1.732	2.649	4.381	67,4	62,2	67,0
COIMBRA	13.700	4.154	3.797	7.971	58,0	57,2	53,0
ÉVORA	5.500	1.665	1.558	3.223	58,6	65,5	60,0
FARO	11.900	2.662	2.552	5.214	43,8	57,5	39,0
GUARDA	6.300	2.822	1.966	4.788	76,0	69,7	71,0
LEIRIA	15.000	5.054	3.680	8.734	58,2	64,6	63,0
LISBOA	63.800	14.701	17.848	32.549	51,0	63,9	55,0
PORTALEG.	4.300	1.320	1.185	2.505	58,3	69,9	64,0
PORTO	65.900	13.329	12.193	25.522	38,7	48,2	40,0
SANTARÉM	13.800	6.174	2.904	9.078	65,8	67,6	68,0
SETÚBAL	22.600	3.126	6.140	9.266	41,0	46,5	47,0
VIANA do C.	9.000	1.857	2.221	4.078	45,3	40,7	44,0
VILA REAL	9.000	2.429	1.813	4.242	47,1	47,3	42,0
VISEU	15.800	6.955	2.299	9.254	58,6	57,1	61,0
TOTAL	**333.300**	**87.655**	**78.123**	**165.778**	**49,7**	**55,7**	**52,0**

Fontes Colunas (1) - Censo de 1991 do INE (2). (3). (4). E (5) DEPGEF/ME. Coluna (6) CAER ME/MESS e Coluna (7) Base de Dados do PIPSE[237]

[237] In Ministério da Educação (1993). Plano de Desenvolvimento a Quatro anos da Educação Pré-Escolar Portuguesa

LISTAGEM DOS QUADROS

QUADRO 1 - Mortalidade Infantil até 1 ano, por 100 nados vivos

QUADRO 2 - Principais temáticas das dissertações académicas apresentadas nas Universidades Portuguesas entre 1930-1950

QUADRO 3 - Produção normativa de assistência, saúde e higiene

QUADRO 4 - Crianças entre 10 e 14 anos activos na agricultura (em percentagem) 1940

QUADRO 5 - Tipologia para o recenseamento dos necessitados

QUADRO 6 - Educação Infantil - Taxas de Escolarização, Segundo os Anos Lectivos, por Idade (p. 100)

QUADRO 7 - Educação Infantil - Alunos Matriculados, Segundo os Anos Lectivos, por Distritos

QUADRO 8 - Corpus de Análise

QUADRO 9 - Sistema de Categorização

QUADRO 10 - Subdivisão do período em análise (1977-1997)

QUADRO 11 - Resultados da frequência de ocorrências por subcategorias e documentos

QUADRO 12 - Resultados da frequência de ocorrências na categoria A: Concepção de Educação Pré-Escolar por subcategorias e por documentos

QUADRO 13 - Resultados da frequência de ocorrências na categoria B: Função social da EPE por subcategorias e por documentos

QUADRO 14 - Resultados da frequência de ocorrências na categoria C: Papel do Estado por subcategorias e por documentos

QUADRO 15 - Resultados da frequência de ocorrências na categoria D: Medidas preconizadas por subcategorias e por documentos

QUADRO 16 - Resultados da frequência de ocorrências na categoria E: Prioridades na expansão da EPE por subcategorias e por documentos

QUADRO 17 - Resultados da frequência de ocorrências na categorização F: Papel da Família por subcategorias e por documentos

QUADRO 18 - Distribuição por Distrito dos Jardins de Infância oficiais criados entre 1978 e 1986

QUADRO A - Diversidade Sociopedagógica e Sociojurídica dos Serviços de Educação Pré-Escolar na Europa Comunitária

QUADRO B - Diversidade Sociopedagógica e Sociojurídica dos Serviços de Educação Pré-Escolar na Europa Comunitária

BIBLIOGRAFIA

Afonso, Almerindo J. (1993). "A Reforma Educativa e os seus discursos". In Estruturas Sociais e Desenvolvimento, Vol II, Lisboa: Fragmentos: 739-750.

Afonso, Almerindo (1997). "Para a Configuração do Estado - Providência na Educação em Portugal, 1985-1995". In Educação, Sociedade e culturas, nº 7: 131-156.

Aires, A. L. e Castel'Branco R. (1995). "Adolfo Coelho". In Cadernos de Educação de Infância, nº 34 : 4-5.

Almeida, Ana N. (1993). "Mulheres e famílias operárias: a «esposa doméstica»." In Análise Social, vol XXVIII (120), 1º : 105-132.

Althusser, L. (1980). Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. Lisboa: Editorial Presença.

Antunes, Mª de Fátima (1995). Políticas Educativas para Portugal, anos 89/90: o debate acerca do ensino do profissional na escola pública. Tese de mestrado em Ciências da Educação. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Araújo, Helena C. (1991). "As Professoras primárias na viragem do século: uma contribuição para a história da sua emergência no estado (1870-1910)". In Organizações e Trabalho, nº 5/6 : 127-143.

Araújo, Helena C. (1992). "The emergence of a New Orthodoxy": public debates on Women's capacities and education in Portugal (1880-1910)". In Gender an Education , 4(1) : 7-24.

Archard, David (1993). Children, Rights and Childhood. London: Routledge.

Ariès, Ph. (1988). A Criança e a Vida Familiar no Antigo Regime Lisboa. Relógio d'Água.

Arrighi-Gabon, N. (1986). La Scolarization des enfants de 2 a 3 ans. Thése de Psychologie. UER des Sciences du Comportement et de l'education. Université de Toulousse. Le Miral

As Intervenções do Senhor Deputado. Excertos do último debate sobre a E.P.E. na Assembleia Nacional - 1973. In Revista de Educação nº 12, (1996) : 13-18.

Aviram, A. (1990). "The Subjection of Children". In Journal of Philosophy of Education, vol 24, nº 2.

Azevedo, Joaquim (1991). Educação Tecnológica, anos 90. Rio Tinto: Asa Editores.

Azevedo, Joaquim (1994). Avenidas de Liberdade. Reflexões sobre Política Educativa. Rio Tinto: Asa Editores.

Azevedo, Rodrigo (1993). Alfabetização Escolar e Professores em Guimarães (2ª Metade do Século XIX) vol II. Tese de Mestrado em História das Populações. Braga: Universidade do Minho.

Badinter, Elizabeth (s/d). O Amor Incerto - História do Amor Maternal do Séc. XVII ao Séc. XX. Lisboa: Relógio d'Água.

Bairrão, J. e Vasconcelos, T. (1997). "A Educação Pré-Escolar em Portugal: Contributo para a perspectiva histórica". In Inovação, nº 10: 7-19. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Bardin, L. (1979). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70.

Barreto, António (org) (1996). A Situação Social em Portugal, 1960-1995. Lisboa: Universidade de Lisboa- Instituto de Ciências Sociais.

Becchi, Egle (1994). "Retórica de infância". In Piacentini, Telma (org) A Modernidade, a Infância e o Brincar. Prespectiva Ano 12, nº 12 Florianópolis: Editora de V.F.S.C/CED, NUP: 63-95

Benavente, Ana (1990). "A Igualdade de Oportunidades e o Sistema de Ensino. Propostas e Estratégias". In Cadernos de Educação de Infância, nº 15, Lisboa: APEI: 4-6.

Benavente, Ana (1990). Escola, professores e processos de mudança. Lisboa: Livros Horizonte

Benavente, Ana (1992). "Políticas e Práticas", in Cadernos de Educação de Infância, nº 22, Lisboa: APEI.

Berger, B. e Berger P. (1994). "Becoming a Member of Society - - Socialization". In Waksler, F. (ed) Studying the Social Wolds of Children: Sociological Readings. London: The Falmer Press

Berger, Peter & Luckman T. (1973). "A Sociedade como Realidade Subjectiva". In A Construção Social da Realidade. Petrópolis, Vozes 3ª ed.: 173-228.

Bernstein, Basil (1982). "A educação não pode compensar a sociedade". In, Grácio, S. e Sttoer, S. (orgs.) Sociologia da Educação II - A Construção Social das Práticas Educativas. Lisboa: Livros Horizonte: 19-31.

Bernstein, Basil (1988). "Clase y Pedagogia: Visible e Invisible". In Clases, Codigos y Control, Madrid: Akal, vol. II: 109-144.

Boli, Bennett, John e Meyer, John W. (1978). "The Ideology of Childhood and The State: Rules Distinguishing children in National Constitutions". In American Sociological Review vol 43 (December): 797-812.

Boltanski, L. (1977). Prime Éducation et Morale de Classe. Paris: Mouton et Ehess.

Bourdieu, P. e Passeron, J.C. (1970). A Reprodução. Lisboa: Edições Vega.

Bouvier-Mollo, Susanne (1988). "La Frequentation des Institutions de Garde Educative par les Jeunes Enfants d' origine Estrangére: Resistences et Motivations des Familes; Modalités d'intervention des Partenaires Sociaux". Texto policopiado.

Borges, Paula (1996). "Um Contributo para a reflexão sobre a problemática". In Revista Educação nº 12: 43-48

Bueno, Mª Sylvia (1996). "As Políticas Brasileiras actuais para a Educação Básica e a onda neoliberal". In Ghiraldelli Jr, Paulo (orgs) Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editora: 57-73

Caldeira, Mª de Fátima (1993). De Meninos se Fazem Homens. Assistência Infantil e Juvenil na Cidade de Lisboa Durante A 1ª República. 1º volume. Tese de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Candeias, António (1993a). "Políticas Educativas Comtemporâneas: Críticas e Alternativas". In Inovação, nº 6: 257-286

Candeias, António (1993b). "Biografia breve de Adolfo Lima". In Cadernos de Educação de Infância, nº 27: 4-5

Candeias, António (1994). Educar de uma outra forma, a escola oficina nº 1 de Lisboa, 1905-1930, Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Candeias, António (1996). "Ritmos e Formas de Alfabetização da População Portuguesa na Transição de Século: O que nos mostram os Censos Populacionais Compreendidos entre os anos de 1890 e 1930". In Revista Educação Sociedade e Culturas, nº 5: 39-63. Porto: Edições Afrontamento.

Cardona, Mª João (1997). Para a História da Educação de Infância em Portugal. O discurso oficial (1834-1990). Porto: Porto Editora, Colecção Infância, 3.

Cardoso Júnior, F. J. (1935). Pestalozzi. Influência das suas ideias na Educação Moderna. Porto: Edição do Centro de Publicações Escolares. Separata da secção de Cultura de "Boletim Escolar"

Carvalho Rómulo (1986). História do Ensino em Portugal. Desde a Fundação da Nacionalidade até ao fim do Regime de Salazar-Caetano. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cavaco Silva, Anibal (1995). As Reformas da Década (1986-1995). Venda Nova: Bertrand Editora.

Chamboredon, J.C. e Prévot, J. (1975). "Changes in the Social Definition of Early Childhood and New Forms of Symbolic Violence in Theory and Society", nº 2. Amesterdam: 331-350.

Chamboredon, J.C. e Prévot, J. (1982). "O Ofício da Criança", in Grácio, S. e Sttoer, S. (orgs.) Sociologia da Educação II - A Construção Social das Práticas Educativas. Lisboa: Livros Horizonte, Colecção Biblioteca do Educador Profissional: 51-77.

Codd, J. (1988). "The construtution and deconstrution of educacional policy documents". In Journal of Education Policy. Vol. 3, nº 3: 235-247.

Coleman, J. S. & Husén, T. (1990). Tornar-se Adulto numa Sociedade em Mutação. Porto : Afrontamento. 19-43.

Comissão da Reforma do Sistema Educativo (1988). Proposta Global de Reforma. Relatório final. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.

Conselho Nacional da ANMP (1995). "O Poder Local e a Educação Pré-Escolar". In Rumos nº 6: 5.

Cormary, Henri (dir), (1980). Dicionário de Pedagogia. Lisboa: Verbo.

Correia, Hemenegildo (1985) "Origem Social, Frequência em Jardim de Infância, Sucesso e Insucesso Escolar no Ensino Primário". In O Professor, nº 75: 11-23.

Correia, Isabel (1981). "Educação Pré-Escolar". In: Sistema de Ensino em Portugal. Lisboa: F. C. Gulbenkian: 145-166.

Correia, José Alberto (1994). "A Educação em Portugal no Limiar do século XXI: perspectivas de desenvolvimento futuro". In Educação, Sociedade e Culturas, nº 2: 7-30. Porto: Edições Afrontamento.

Correia, Luís (1996). Fugirás À Escola Para Trabalhar Nas Artes Fabris - - Escolaridade Obrigatória e Condição Social no Porto de Finais do

Século XIX. In Educação, Sociedade e Culturas nº 5: 65-97, Porto: Edições Afrontamento.

Costa, A. Almeida (1988). A Concepção do Projecto de Reforma. In Revista Portuguesa de Educação 1 (3), 7-20. Braga : C.E.E.D.C.- Universidade do Minho.

Crubellier, M. (1979). L'Enfance et la Jeunesse dans la Societé Française.1800-1950. Paris: Armand Colin.

D.G.E.B. (s/ data). Prespectivas de Educação em Jardins de Infância. Algueirão: Oficinas Gráficas da Editorial do Ministério da Educação e das Universidades.

Dale, Roger (1988). "A Educação e o estado capitalista: contribuições e contradições". In Educação e Realidade, nº 13(1). Porto Alegre: 17-37.

Dale, Roger (1994). "A Promoção do Mercado Educacional e Polarização da Educação". In Educação, Sociedade e Culturas, nº 2: 109-139.

Dandurand, Hurtubise, Le Bourdais, (dir) (1996). Enfances Perspectives Sociales et Pluriculturelles. Québec: Les Presses de L'Université Laval.

Davies, Don (1989). As Escolas e as Famílias em Portugal: realidade e prespectivas. Lisboa: Livros Horizonte.

Derouet, Jean-Louis (1992). École et Justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux? Paris: Éditions Métailié.

Dias, Isabel (1994). "Família e Discurso Político: algumas pistas de análise". In Revista Sociológica, vol IV, 1ª série: 97-171.

Divisão de Educação Pré-Escolar (1990). "A Educação Pré-escolar. Apoio à Reforma e ao Sucesso Educativo". In Escola Democrática, ano XI, nº 1: 52-57. Lisboa: D.G.E.B.

Donzelot, Jaques (1980). A Polícia das Famílias. Rio de Janeiro: Edições Graal Lda

Durkheim, Émile (1994). Sociedade, Educação e Moral. Lisboa: Rés Editora

Education Training Youth (1995). Pre-School Education in the European Union. Current Thinking and provision. Brussels: Europeam Comission

Entrevista com Ana Benavente (1996). In Revista Educação nº 11: 5-12.

Entrevista com o Primeiro Ministro, (1990). In Revista Educação nº 1: 4-13.

Entrevista com Teresa Vasconcelos - Directora do Departamento do Ensino Básico (1996). In Revista Educação nº 12: 5-12

Eurydice (1997). A Educação Pré-Escolar na União Europeia. Política e oferta actuais. Lisboa: Ministério da Educação - Departamento de Programação e Gestão Financeira. Série: Documentos - Síntese Eurydice.

Federação Nacional de Professores (1991). Igualdade no acesso. Direito ao sucesso. Porto: Documento base de reflexão, 1ª Conferência Nacional de Educação Pré-Escolar.

Fernandes, Rogério (1977). Educação: Uma frente de luta. Lisboa: Livros Horizonte

Fernandes, Rogério (1979). O Pensamento Pedagógico em Portugal. Lisboa: Instituto de Cultura Portuguesa.

Fernandes, Rogério (1992). "Delfim Santos" In Cadernos de Educação de Infância, nº 22: 9

Ferreira, Mª Manuela (1995). Salvar os Corpos, Forjar a Razão. Contributo para a Análise Crítica da Criança e da Infância como Construção Social. Tese de Mestrado Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

Ferreira, Teresa (1987). Análise ao Projecto da Educação Pré-Escolar da R.A.M. Tese de Mestrado; Braga: Universidade do Minho.

Fitz, John (1981). "The Child as Legal Subject". In Dale, R. Esland e Macdonall - Education and the State. Vol II Politcs, Patriarchy and Pratice. England: The Falmer Press: 285-302.

Focault, M. (1973). Vigiar e punir. Petreópolis: Edições Vozes

Folque, A., Maya, C. e all (1996). "Teresa Vasconcelos". In Cadernos de Educação de Infância, nº 39: 24-31

Formosinho, João (1991). "A Igualdade em Educação". In: Pires, L. Fernandes, A.S. e Formosinho, J. A Construção Social da Educação Escolar. Porto: ASA: 169-186.

Formosinho, João (1995). "A Expansão da Educação Pré-Escolar em Portugal". In Rumos nº 6 Porto: 3.

Formosinho, João (1997). "O Contexto Organizacional de expansão da Educação Pré-Escolar". In Inovação, nº 10: 21-36. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Garrido, J. L. (1989). "Passado y Presente de la Educación Infantil". In Pedagogia de la Escuela Infantil. Madrid: Santillana, S.A.

Gerome, N. (1978). "O Estatuto de Infância e as funções educativas de família". In C.E.R.M. Saúde e Educação de Infância. Lisboa: Editorial Estampa

Ghiglione, R. e al (1980). Manuel de l'Analyse de Contenu. Paris: Armand Colin.

Ghiraldelli Jr, Paulo (1996). "Pedagogia e Infância em tempos neoliberais". In Ghiraldelli Jr. Paulo (orgs) Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editora: 11-41

Gomes, Carlos Alberto (1987). "Políticas de Combate ao Insucesso Escolar". In: O Insucesso Escolar em Questão. Braga: Universidade do Minho: 71-76

Gomes, Joaquim Ferreira (1977). A Educação Infantil em Portugal. Coimbra: Almedina.

Grácio, Rui (1986). "A Educação, dez anos depois, Que transformações, que rupturas, que continuidades?". In Revista Crítica de Ciências Sociais nº 18/19/20

Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira (s/data). Volume X. Lisboa: Editorial Enciclopédia, Limitada.

Hendrick, H. (1990). "Constructions and Recontructions of British Childhood: an interpretative survey, 1800 to the present". In James, A e Prout, A. (orgs) Constructing and Reconstructing Childhood, Contemporary Issues in the Study of Childhood. London: The Falmer Press: 35-96

Iturra, Raul (1990). A Construção Social do Insucesso Escolar. Memória e Aprendizagem em Vila Ruiva. Lisboa: Escher

James, A. e Prout, A. (orgs) (1990). "Constructing and Reconstructing Childhood, Comtemporary Issues". In the Study of Childhood. London: The Falmer Press.

Jenks, Chris (Org.) (1982). The Sociology of Childhood. Londres: Batsford Academic and Educational.

Keddie, Neil (1980). "O Mito da Privação Cultural: Escola e Cultura". In: Análise Psicológica, nº 1: 119-126.

Kramer, Sónia (1992). A Política do Pré-Escolar no Brasil. a Arte do Disfarce. São Paulo: Cortez Editora.

Liénard, G. e Servais, E. (1982). "A Transmissão Cultural: Estratégica das Famílias e Posição Social". In: Grácio, S. e Stoer, S. (orgs.) Sociologia Da Educação II - A Construção Social das Práticas Educativas. Lisboa: Livros Horizonte: 79-99.

Lima, Licínio (1992). A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Educação

Lima, Licínio C. (1994). "Modernização, Racionalização e Optimização. Perspectivas Neo-Taylorianas na Organização e Administração da Educação". In Cadernos de Ciências Sociais, nº 14: 119-137.

Lobo, Isabel (1982). État et régulation sociale. La politique de l'enfance et de la famille au Portugal sous le Salazarisme. I, II, Thése de Doctorat de 3 é. Cycle. Grenoble: Université des Siences Sociales.

Lopes, Mª Antónia (1993). "Os pobres e a Assistência Pública". In Mattoso, J. (org) História de Portugal - V. Lisboa: Círculo de Leitores: 501-515.

Luc, Jean-Noel (Org.) (1982). La Petite Enfance à L'ecole, XIX e XX Siècles. Paris: INRP/Economica: 9-50.

Lurçat, Lilianne (1982). In: Uma Escola Pré-Primária. Lisboa: Livros Horizonte

Magalhães, Justino (1996). Um Contributo para a História do Processo de Escolarização da Sociedade Portuguesa na Transição do Antigo Regime. In Revista Educação Sociedade e Culturas nº 5: 7-34. Porto: Edições Afrontamento.

Magalhães, Justino (1997). "Para uma História da Educação da Infância em Portugal". In Saber Educar nº 2. Porto: Escola Superior de Educação Paula Frassinetti: 21-26.

Marcelo, Mª de Lurdes (1996). "João de Deus. Do outro lado do espelho". In Cadernos de Educação de Infância, nº 39: 4-8

Marques, Ramiro (s/d). A Criança na Pré-Escola. Lisboa: Livros Horizonte.

Marrach, Sónia (1996). "Neoliberalismo e Educação". In Ghiraldelli Jr, Paulo (orgs) Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez Editora: 42-56

Mendes, Mª Filomena (1987). "Algumas questões teóricas e metodológicas sobre o custo económico da criança". In Análise Social, vol XXIII (96) - - 2º: 311-332.

Meyer, PH. (1977). L'enfant et la raison d'État. Paris: Éditions du Seuil.

Miaralet, G. e Vial, J. (org) (s/d). "A Evolução da Educação Pré-Escolar". In História Mundial da Educação. Porto: Rés Editora

Mike, Bottery (1992). The Ethics of Educational Management Personal, Social And Political Pesprectives on School Organization. London: Cassell Educational Limited. Education Management Series.

Ministério da Educação e Investigação Científica (1975). Evolução do Sistema de Ensino 1960-61 a 1973-74. Lisboa: Divisão de Estatísitica

Ministério de Educação (1995). Sistema Educativo Português Situação e Tendências 1992. Lisboa: Departamento de Programação e Gestão Financeira

Mónica, Mª Filomena (1978). Educação e Sociedade no Portugal de Salazar. Lisboa: Presença.

Moss, Peter (1992). "La ampliación de la educación durante la primera infância. Directrices futuras, limitaciones actuales". In La Educación Infantil. Una promessa de Futuro. Documentos de um Debate. Madrid: Fundación Santillana: 47-57.

Mozzicafreddo, Juan (1992). "O Estado-Providência em Portugal: estratégias contraditórias". In Sociologia, Problemas e Práticas, nº 12: 57-89

Mozzicafreddo, Juan (1994). "O Estado-Providência em transição". In Sociologia-Problemas e Práticas, nº 16: 11-40

Nóvoa, António (1986). Do Mestre-Escola ao Professor do Ensino Primário. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa

Offe, Claus (1984). Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 10-53

Paisance, Éric (1987). L'Enfant, La Maternelle, La Société, Paris: Puf.

Pancera, Carlo (1994). "Semânticas de Infância". In Piacentini, Telma (org) A Modernidade, a Infância e o Brincar. Prespectiva Ano 12, nº 12. Florianópolis: Editora de V.F.S.C/CED, Nup: 97-104

Patrício, M. Ferreira (1987). A Formação de Professores à Luz da L.B.S.E.. Lisboa: Texto Editora

Parsons, T. (1975). "The family in urban industrial America". In Anderson, M (ed), Sociology of the Family. Harmmondsworth. Penguin Books: 43-62.

Pereira, Mª Teresa (1992). As Práticas de envolvimento de pais em jardins de infância. Um estudo de caso. P.A.P.C.C. Braga: Universidade do Minho.

Pinto, Manuel (1995). A televisão no quotidiano das crianças. Tese de Doutoramento em Ciências de Comunicação. Braga: Universidade do Minho. Instituto de Ciências Sociais.

Pires, E. Lemos (1987). Lei da Bases do Sistema Educativo. Apresentação e Comentários. Porto: Edições Asa.

Pires, Lemos (1988). "Escolaridade Básica, Universal, Obrigatória e Gratuita". In: O Ensino Básico em Portugal. Porto: Edições ASA.

Plaisance, Éric (1983). "Familes Bourgeoises et Scolariation des Jeunes Enfantes: le Frequentation des Écoles Maternelles Publiques à Paris de 1945-1975". In Revue Française de Sociologie, XXIV: 31-69.

Portugal, Sílvia (1995). "As mãos que embalam o berço". In Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 42: 155-178

Programme de l'Education Préscolaire (1981). Ministére de l'Education, Gouvernement du Québec.

Projecto Alcacer (1990). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Textos de Educação

Projecto Eurydice (s/d). "A Educação Pré-Escolar e o Ensino Primário na União Europeia". Bruxelas: Rede de Informação sobre Educação na União Europeia.

Prost, Antoine (1992). Éducation, Societé et Politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours. Paris: Éditions du Seuil

Qvortrup, Jean (1991). Childhood as a Social Phenomenon - an Introduction a Series of National Reprots. Vienna: European Centre Childhood Programme.

Ramirez, Francisco, O. (1993). "Reconstitución de la Infancia: Extensión de la Condición de Persona y Ciudadano". In Revista Iberoamericana de Educación, nº 1: 223-249.

Reboul, O. (1984). Le Language de l'Education. Analyse du Discours Pédagogique. Paris: Presses Universitaires de France.

Redin, Euclides (1988). "Representação da Criança e Prática Pedagógica da Pré-Escola". In Educação e Realidade, 13 (1) Porto Alegre: 67-86.

Reis, Inês (1991). "Educação Pré-Escolar e Sucesso Escolar". In Vários, Noesis 19: 26-28

Reis, Maria Inês B. (1987). Educação Pré-Escolar Educação para a Infância, Educação para o Sucesso Académico. Tese de Mestrado Braga: Universidade do Minho

Rheingold, H. (1980). "A Criança Social e Socializante". In Pereira, Jesuíno & Joyce-Moniz (orgs.) A Criança e o Mundo. Lisboa: Moraes.

Ribeiro, Agostinho (1988). Prevenção do Insucesso Escolar Antes da Escola. Porto: Texto policopiado.

Ribeiro, Agostinho (1990). "Da Cultura se enche a mente das crianças". In Actas do 1º Congresso de Educação Pluridimensional e da Escola Cultural. Évora: AEPEC

Ribeiro, Agostinho (1996). Função e Estatuto da Educação Pré-Escolar. Comunicação apresentada ao Forum Nacional Descentralizado da FENPROF - Educação Pré-Escolar Pública e Gratuita, um direito de todas as crianças.

Rocha, Cristina e Ferreira, Mª Manuela (1994). "Alguns Contributos para a Compreensão da Construção Médico-Social da Infância em Portugal. (1820-1950)." In Educação, Sociedade e Culturas, nº 2. Porto: Edições Afrontamento: 59-90.

Rodrigues, Julieta A. (1983). "Continuidade e mudança nos papeis das mulheres urbanas portuguesas: emergência de novas estruturas familiares". In Análise Social, vol XIX (77-78-79), 3º, 4º, 5º: 909-938.

Rosemberg, Flúvia., Campos, Mª Malta (orgs) (1994). Creches e Pré-Escolas no Hemisfério Norte. São Paulo; Cortez Editora

Rubio, M.R. (1989). Princípios Pedagógicos de la Educación Infantil. Madrid: Santillana,S.A.

Ruivo, J. (1988). A Prespectiva Ecológica em Psicologia da Educação. Porto: Texto policopiado apresentado na Primeira Conferência Internacional de Consulta Psicológica.

Ruivo, J. B., et al. (1990). Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Seis Anos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Santos, Boaventura S. (1990). O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988). Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura S. (1993). "O Estado, as revelações e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português". In Santos, Boaventura S. (org) Portugal: um retrato singular. Porto Edições Afrontamento.

Saraceno, Chiara (1992). Sociologia da Família. Lisboa: Editorial Estampa. Imprensa Universitária nº 91.

Saramago, Silvia (1994). "As Identidades de Infância: núcleos e processos de construção das identidades infantis". In Sociologia e Práticas., nº 16: 151-171.

Seabra, Teresa (1994). Estratégias Familiares de Socialização das Crianças. Etnicidade e Classes Sociais. Tese de Mestrado em Sociologia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Sebastião, João (1995). "Modos de vida Marginais: o caso das crianças de rua de Lisboa". In Infância e Juventude, nº 2.

Serrão, J. (Org) (1991). Portugal, da Monarquia Para a República. Lisboa: Edições Presença.

Shorter, E. (1977). Naissance de la famille moderne. Paris: Éditions du Seuil

Souta, Luís (1994). "Educação Multicultural e Formação de Educadores de Infância". In Cadernos de Educação de Infância, nº 32: 37-39.

Sposati, Aldaiza, Rodrigues, Fernanda (1995). "Sociedade-Providência, Uma estratégia de regulação social consentida". In Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 42: 77-103.

Stainton Rogers, R. and Stainton Rogers, W. (1992). Stories of Childhood, shifting agendas of child concern. Harverster Wheatsheaf.

Stoer, Stephen (1982). Educação, Estado e Desenvolvimento em Portugal. Lisboa: Livros Horizonte

Stoer, Stephen (1986). Educação e Mudança Social em Portugal. 1970-1980, Uma Década de Transição. Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, Stephen, Stoleroff, Alan., Correia, José A. (1990). "O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação". In Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 29: 11-53.

Stoer, Stephen (org) (1991). Educação, Ciências Sociais e Realidade Portuguesa. Uma abordagem pluridisciplinar. Porto: Edições Afrontamento.

Sucena, Paulo. "A Educação de Infância no âmbito de uma educação básica". In Revista Educação nº 12: 39-48

Teodoro, António (1992). Educação, Desenvolvimento e Participação Política dos Professores. Contributo para uma análise crítica da política dos anos oitenta. Tese de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade nova de Lisboa.

Ullastres, A. (1992). "Creencias y Espectativas Sobre la Educación Infantil". In La Educación Infantil. una Promessa de Futuro. Documentos de um Debate. Madrid: Fundación Santillana.

União das IPSS (1995). "A Educação Pré-Escolar segundo as IPSS". In Rumos nº 6: 4.

Vala, Jorge (1986). "A Análise de Conteúdo". In Silva, A. S. e Pinto, J. M. (orgs) Metedologia das Ciências Sociais. Porto: Edições Afrontamento: 101-128.

Varela, J. (1991). "El cuerpo de la infância. Elementos para una genealogia de la ortopedia pedagógica". In Sociedade, Cultura Y Educación. Madrid: Universidade de Complutense (CIDE)

Vários (1988). Integração de Serviços para a Infância/Metodologia de Projectos. Lisboa: Fundação Aga Khan/Fundação Calouste Gulbenkian; preparada por Rui Grácio.

Vários (1991). "Dossier: a Educação Pré-Escolar". In: Noesis, nº 19.

Vários (1993). Encontro Sobre Educação Pré-Escolar. Lisboa: Fundação Caloustre Gulbenkian.

Vasconcelos, Teresa (1990a). "Modelos Pedagógicos em Educação Pré--Escolar: que pensam os educadores?" In Aprender nº 11: 38-44.

Vasconcelos, Teresa (1990b). Situação da Educação Infantil nos estados membros da C.E.E. Lisboa: GEP, Ministério da Educação.

Vasconcelos, Teresa e all (1994). "Maria Amália Borges de Medeiros". In Cadernos de Educação de Infância, nº 32: 4-7.

Vasconcelos, Teresa e all (1995). "Maria Montessori". In Cadernos de Educação de Infância, nº 35: 4-11

Vasconcelos, Teresa (1995). "Houses and Fields and Nineyards Shall yet again be bought in the lend". The story of Ana, a public kindergarten teacher in Portugal. Tese de Doutoramento. University of Illinois.

Vieira, Rui (1992). Entre a Escola e o Lar - O Currículo e os Saberes da Infância. Lisboa: Escher.

Waksler, F.C. (ed) (1991). Studying the Social Worlds of Children - Sociological Readings. London: The Falmer Press, 1994.

Weil, D. (1987). "L'enfance en Psychologie: Élaboration d'une Notion". In Enfance Tome 40, nº 1-2: 141-150.

Zabalza, M.A. (1987). Didáctica da Educação Infantil. Porto: Edições Asa, colecção Horizonte da Didáctica.

Zão, Mª Emília Vilarinho (1997). Entre o "Fado" e a "Paixão": Contributo para uma análise crítica do desenvolvimento da política educativa para a Educação Pré-Escolar. Vilamoura: Comunicação apresentada ao 1º Congresso do Forum de Administração Educacional, "A Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas."

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Lei n°5/77 de 1 de Fevereiro - Sistema Público de Educação Pré-Escolar.

Lei n°6/77 de 1 de Fevereiro - Escolas Normais de Educadores de Infância.

Decreto Lei 542/79 de 31 de Dezembro - Estatutos do Jardim de Infância.

Lei 46/86 de 14 de Outubro - Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei n° 173/95 de 20 de Julho.

Proposta de Lei n° 44/VII.

Lei n° 5/97 de 10 de Fevereiro - Lei Quadro da Educação Pré-Escolar.

Decreto-Lei n° 147/97 de 11 de Junho.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Assembleia da República (1986). Programa do X Governo Constitucional. Apresentação e Debate. Lisboa: Direcção Geral dos Serviços Técnicos. Divisão de Edições.

Assembleia da República (1992). Programa do XII Governo Constitucional. Apresentação e Debate. Lisboa: Assembleia da República. Divisão de Edições

Assembleia da República (1995). Programa do XII Governo. Lisboa: Assembleia da República

Ministério da Educação (1987). Programa do XI Governo. Lisboa: Texto policopiado.

Ministério da Educação (1993). Plano de Desenvolvimento a Quatro anos de Educação Pré-Escolar Portuguesa.

Ministério da Educação (1996). Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Orientações e Propostas Lisboa; texto policopiado.

Cavaco Silva, Aníbal (1995). Declaração de sua Excelência o Primeiro Ministro no Encontro com os Jornalistas na Escola Secundária Aquilino Ribeiro - Porto Salvo - Oeiras.

João Formosinho (1994). Parecer nº 1/94 do Conselho Nacional de Educação Sobre Educação Pré-Escolar em Portugal. Diário da República de 14/06/94, 2ªsérie.

João Formosinho (1995). Parecer nº 2/95 do Conselho Nacional de Educação Sobre a Expansão da Educação Pré-Escolar - Análise de um Projecto-Lei do Ministério da Educação. Diário da República de 9/08/95, 2ª série.

Partido Comunista Português (1995). Uma Nova Política. Uma política de esquerda para Portugal. Lisboa: Editorial Avante

Partido Popular(1995). Vamos dar Lugar a Portugal. Programa Eleitoral e do Governo.

Partido Socialista - Estados Gerais (1995). "Educação, Formação e Ciência - Sementes do Futuro". In contrato de Legislatura. Lisboa: texto policopiado.

Partido Socialista - Estados Gerais (1995). Contrato de Legislatura. Conclusões dos Conselhos Coordenadores. Lisboa: texto policopiado

Partido Socialista (1995). Programa Eleitoral do Governo do PS e da Nova Maioria. Lisboa: Eleições Legislativas

Projecto - Lei nº 10/VII de 31 de Outubro de 1995 - Aprova medidas para o desenvolvimento da rede pública da Educação Pré-Escolar apresentado pelo grupo Parlamentar do Partido Comunista Português.

Ministério da Educação (1996). Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar. Orientações e Propostas Lisboa; texto policopiado.

Projecto de Decreto-Lei do Governo de 20 de Fevereiro 1997 - Regulamentação da Lei de 5/97 de 10 de Fevereiro.

Proposta de Lei nº 44/VII do governo de 17 de Junho de 1996 - Lei quadro da Educação Pré-Escolar

Sousa e Fernandes, A. (1996). Parecer nº 2/96 do Conselho Nacional de Educação Pré-Escolar (Proposta de Lei nº 44/VII) aprovado na sessão plenária de 9 de Outubro de 1996.

Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, 1ª sessão legislativa (1995-1996) - Reunião Plenária de 27 de Junho de 1996.

Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, 2ª sessão legislativa (1996-1997) - Reunião Plenária de 10 de Dezembro de 1996.

Pareceres sobre a Proposta de Lei nº 44/VII - Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, enviados à Comissão de Educação, Ciências e Cultura pelas seguintes entidades:

Associação das Escolas Superiores de Educação

Associação de Representantesde Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo

Associação dos Profissionais de Educação de Infância

Associação Nacional de Freguesias - ANAFRE

Associação Nacional de Municípios Portugueses

Associação Nacional de Professores

Confederação Portuguesa do Ensino não Estatal

Conferência Episcopal Portuguesa

Federação Nacional de Professores - FENPROF

Federação Nacional dos Sindicatos da Educação - FNE

Sindicato Nacional e Democrático dos Professores - SINDEP

União das Instituições Particulares de Solidariedade Social

F. P. C. E.
BIBLIOTECA
U. P.