

# Educação de infância em Portugal: perspectiva histórica

## *Early childhood education in Portugal: a historical perspective*

Maria Lurdes Cró<sup>1</sup>  
Ana Mafalda Pinho<sup>2</sup>

### Resumo

Partindo da análise legislativa elaborada para a Educação de Infância e de alguns estudos já elaborados nesta área, apresenta-se uma abordagem histórica desta etapa educativa, nomeadamente no âmbito da educação de crianças dos 0 aos 3 anos e também da educação pré-escolar, destinada a crianças a partir dos 3 anos até o ingresso no primeiro ciclo do Ensino Básico. Ao longo do artigo são destacados os períodos histórico-políticos mais relevantes que tiveram influência direta no panorama atual da Educação de Infância em Portugal e a importância que a Educação de Infância assumiu ao longo dos marcos legislativos.

**Palavras-chave:** Creche. Educação infantil. História da educação. Infância. Jardim de infância.

### Abstract

*Starting from the legislative analysis prepared for the Education of Children and some studies already run in this area, we present a historical approach of this stage of education, particularly in the context of education for children from 0 to 3 years old and also from the first cycle of Basic Education. Throughout the article is highlighted relevant historical and political periods which had a direct influence on the current scenario of Portuguese Early Childhood Education in Portugal as well as the importance that Childhood Education has been taking over the legislative frameworks.*

**Keywords:** Child day care centers. Early childhood education. History of education. Childhood. Kindergarten.

### Introdução

#### **A educação de infância: contextualização histórica**

O século XVII é marcado por uma mudança de perspectiva em relação à infância, os adultos

passam a conferir às crianças uma individualidade que nunca lhes tinha sido reconhecida anteriormente (Ariès, 1992). No entanto, é a partir do século XVIII que, conforme Cardona (1997), a criança passa a ocupar um lugar de maior destaque no seio familiar, sobretudo nas famílias de níveis socioeconômicos mais elevados.

<sup>1</sup> Professora Doutora, Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação. Pr. Heróis do Ultramar, Solum, 3030-329, Coimbra, Portugal. Correspondência para/Correspondence to: M.L. CRÓ. E-mail: <mlurdescro@gmail.com>.

<sup>2</sup> Doutoranda, Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Curso de Psicologia do Desenvolvimento. Coimbra, Portugal.

No final do século XVIII, as mulheres oriundas de classes sociais mais elevadas mantinham-se próximas dos seus filhos, já as provenientes de classes sociais mais desfavorecidas confiavam os seus filhos a estranhos para poderem trabalhar. Esta situação agravou-se com o início da Revolução Industrial e com a grande mobilização de mão de obra feminina. Neste período foram criadas as primeiras instituições dedicadas à infância, com o objetivo de responder às necessidades sociais e econômicas da época, acolhendo as crianças das famílias mais pobres.

Pouco se conhecia acerca do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças, e o efeito que o novo ambiente pudesse causar nas crianças era ignorado. É a partir do século XIX que surge um elevado número de programas para a educação de crianças em instituições, em vários países da Europa. Este súbito aparecimento, em resposta às mudanças socioculturais, demográficas e culturais da época, ficou a dever-se não apenas à Revolução Industrial, mas também, ao desenvolvimento da classe média; ao aumento da participação na comunidade social e econômica; às mudanças na estrutura familiar; e ao aparecimento de estudos na área da Psicologia do Desenvolvimento da Infância (Gomes, 1986; Tietze, 1993; Bairrão & Tietze, 1995; Cardona, 1997; Góis & Portugal, 2009).

É a partir do século XX que surge um movimento denominado por "Escola Nova", que contraria e renova o ensino praticado até essa altura. Assente no estudo da Psicologia do Desenvolvimento na Infância, este movimento defende o respeito pela individualidade dos alunos e uma participação mais ativa na própria formação. Pode dizer-se, à semelhança de Coelho e Ferreira (2008), que as raízes da Escola Nova remontam à Sócrates e à Platão, que defendiam a descoberta e a aprendizagem por parte do aluno, em contraposição ao conhecimento organizado e ensinado pelo professor, mas, sobretudo, à Rousseau (1712-1778), que salientou o fato de a criança não ser um adulto em miniatura, mas, antes, um ser que vive num mundo próprio. Estes princípios permitiram a Pestalozzi

(1746-1827), Froebel (1782-1852) e Tolstoi (1828-1910) incrementar as bases para o desenvolvimento do movimento da Escola Nova com princípios pedagógicos assentes nos interesses das crianças, no ensino individualizado, na atividade manual, na ligação escola/meio e no autogoverno. Associado a este movimento encontram-se, também, Claparède (1873-1940), Decroly (1871-1932), Montessori (1870-1952), Freinet (1896-1966), Dewey (1859-1952), entre outros (Reizinho, 1981; Cró, 1990, 1994; Cabanas, 2002; Figueira, 2004; Cró, 2006; Duarte, 2010).

No panorama dos serviços para crianças em idade precoce, na França, a primeira instituição destinada à infância surgiu entre 1767 e 1769 e foi criada por Oberlin (1740-1826). Nesta, as crianças a partir dos dois anos rodeavam a educadora que conversava com elas enquanto fazia tricô. Mais tarde, em 1816, na Escócia, Robert Owen (1771-1858) criou junto da sua fábrica uma instituição que tinha como objetivo preparar as crianças para um novo tipo de sociedade, que Owen idealizara (Gomes, 1986; Spodek & Brown, 2002).

Froebel, tendo sido o primeiro pedagogo a enfatizar a importância da atividade lúdica no desenvolvimento da criança, concebeu vários materiais ("dons") e atividades ("ocupações") para promover o desenvolvimento da criança e, em 1837, criou o "*kindergarten*", na Alemanha, fortemente influenciado pela filosofia de Rousseau (Gomes, 1986; Spodek & Brown, 2002).

Na Itália, a criação das primeiras escolas infantis, a partir de 1827, deve-se a Ferrante Aporti. Maria Montessori, precursora do movimento da "Escola Nova", fundou em 1907 a *Casa dei Bambini*. Em Londres, em 1911, surgiram as *Nursery Schools*, onde as crianças recebiam uma educação associada aos benefícios da vida ao ar livre e aos benefícios de uma alimentação saudável (Gomes, 1986; Silva, 2000; Spodek & Brown, 2002).

Spodek e Brown (2002) referem que em vários países americanos a primeira abordagem à educação consistia em matricular as crianças nas escolas oficiais juntamente com os irmãos mais velhos.

A história da educação de infância faz-se em torno da criação de várias instituições, em vários países, que tinham como propósito, na sua maioria, melhorar as condições de vida das crianças.

### **A educação de infância em Portugal**

Em Portugal, a criação de instituições dedicadas à infância foi mais tardia que nos países mais industrializados, porque os efeitos da Revolução Industrial também se fizeram sentir mais tardiamente. Para Gomes (1986, p.130) “o nosso desenvolvimento escolar andou [...] pelo menos 50 anos atrasado relativamente à maioria dos países da Europa, porque a nossa industrialização se faz também com pelo menos 50 anos de atraso. Porque não dispúnhamos de fontes de energia: nem carvão, nem petróleo [...]”. À semelhança do que ocorreu nos países mais desenvolvidos, a educação destinada à infância passou por várias etapas.

A perspectiva histórica da Educação de Infância em Portugal é mais facilmente compreendida quando integrada em cada período histórico-político do País. Desde o início do século XIX, quando surge a educação pré-escolar e consequentemente as primeiras medidas legislativas na área da Educação de Infância, que denotam a perspectiva de cada época sobre a infância, até a atualidade, é possível distinguir vários períodos: Monarquia (1834-1909), I República (1910-1932), Estado Novo (1933-1973) e o período Pós-Revolução de abril de 1974 (Cardona, 1997; Portugal, 2000; Cardona, 2008; Vasconcelos & Assis, 2008; Sarmiento, 2009).

#### **Monarquia (1834-1909)**

O período da Monarquia marca o início da Educação de Infância como parte do sistema educativo. Gomes (1986) e Cardona (1997) descrevem que a primeira instituição destinada a acolher crianças surgiu em 1834 e estaria integrada na “Sociedade das Casas da Infância Desvalida”, uma sociedade privada impulsionada pelo rei D. Pedro

IV, que tinha como propósito proteger, educar e instruir crianças socialmente desfavorecidas. A sociedade em questão criou entre 1834 e 1897 doze Casas de Asilo.

Em 21 de abril de 1882 foi possível inaugurar em Lisboa o primeiro jardim de infância público, embora com as obras por completar, comemorando-se, em simultâneo, o aniversário do nascimento de Froebel. O jardim de infância entra em funcionamento apenas em novembro de 1882. Supõe-se que, também em 1882, tenha sido criado no Porto um *kindergarten* baseado nas diretrizes do modelo froebeliano (Gomes, 1986; Cardona, 1997).

Ainda em 1882, a “Cartilha Maternal João de Deus” (método de leitura que visava à alfabetização de adultos e crianças), publicada em 1876, impulsionou a criação da “Associação das Escolas Móveis”, para promover o desenvolvimento desse método, através da criação de jardins de infância que funcionassem segundo esse método (Deusdado, 1995; Cardona, 1997; Magalhães, 1997; Carvalho, 2001).

A década de 1990, palco de uma grande crise econômica, condicionou todas as possibilidades de concretização de iniciativas de foro educativo. No entanto, verificou-se uma certa preocupação em criar mais instituições destinadas a crianças através da colaboração de entidades privadas, sendo determinado, em 1891, que as fábricas deveriam criar creches para os filhos dos funcionários. Além disto, foi definido o programa para as escolas de Educação de Infância e as normas para o seu funcionamento (Gomes, 1986; Cardona, 1997).

Neste período é notória uma grande preocupação com a instrução popular, e a preparação para o ensino primário seria a função principal da Educação de Infância.

#### **República (1910-1932)**

Em relação ao período da primeira República, marcado por uma elevada taxa de analfabetismo, que, de acordo com Gomes (1986), ultrapassava os 75%, impunha-se como prioridade

ultrapassar o grande atraso, relativamente aos restantes países da Europa, promovendo a alfabetização e a generalização da escola primária e da Educação de Infância. Assim, em 29 de março de 1911 é contemplado em decreto a Educação de Infância destinada a crianças entre os 4 e os 7 anos de ambos os sexos, com o objetivo de as educar, de as desenvolver integralmente e de as preparar para o ensino primário. Esta educação seria da responsabilidade da professora, no contexto escolar, em articulação com a responsabilidade da mãe, no contexto familiar. Denota-se, neste período, uma preocupação com a atuação da Educação de Infância em ligação com a educação familiar e, também, uma preocupação com a função educativa da Educação de Infância, com a valorização da instrução desde a puerícia (Cardona, 1997; Carvalho, 2001).

No decurso do ano de 1911 é inaugurado, em Coimbra, o primeiro jardim-escola João de Deus, marcando, assim, o início da atividade da Associação João de Deus (Gomes, 1986; Cardona, 1997; Magalhães, 1997). Em 1914 foram inaugurados os jardins-escola João de Deus da Figueira da Foz e de Alcobaça e em 1915 o de Lisboa. Até 1983 entraram em funcionamento mais de trinta jardins-escola João de Deus espalhados pelo País (Carvalho, 2001).

Para Gomes (1986) e Cardona (1997), é a partir de 1916, com o agravamento da crise econômica e a instabilidade política causada pela entrada de Portugal na Primeira Guerra Mundial, que a criação de instituições dedicadas à infância, que até então tinha sido feita muito lentamente, reduziu abruptamente. No entanto, por parte do Estado, continuou a verificar-se uma grande valorização da Educação de Infância através da definição de várias medidas legislativas, que visavam ao seu desenvolvimento, e à emissão de instruções do foro pedagógico, reforçando a importância do material de Froebel e do material montessoriano. Caminha-se, assim, no sentido de criar uma educação com bases científicas fundamentada no conhecimento da criança em lugar de meras reflexões acerca da natureza humana, e passam a ser defendidos os ideais da Escola Nova.

O período da Primeira República, palco de constantes crises impeditivas de grandes concretizações no plano educativo, ainda assim é caracterizado pela abertura de várias instituições de iniciativa pública ou privada e por uma nova abordagem da Educação de Infância, que passa a valorizar as características psicológicas da criança.

### **Estado Novo (1933-1973)**

Em 28 de maio de 1926 deu-se um golpe de Estado que marcou o início de uma ditadura militar e, por conseguinte, um retrocesso nas políticas educativas. Embora o Governo tivesse como objetivo continuar o desenvolvimento da Educação de Infância, iniciado por altura da Primeira República, reiterando a necessidade de existir diferenciação pedagógica entre a Educação de Infância e o Ensino Primário, assim como a necessidade de haver formação distinta dos profissionais destes níveis de educação, a grave crise econômica que se viveu no País, levou à redução dos gastos aplicados nas políticas educativas e em 1937 à extinção da Educação de Infância, que foi remetido para as famílias. Contudo, em agosto de 1936, foram aprovados os Estatutos da *"Obra das Mães pela Educação Nacional"*, com responsabilidade na prestação de apoio às mães na educação de crianças pequenas. Assiste-se, assim, a uma redefinição das funções de Educação de Infância, inicialmente com grande potencial educativo (Gomes, 1986; Portugal, 2000; Vilarinho, 2004).

De acordo com os autores em análise (Gomes, 1986) e (Vilarinho, 2004), a falta de apoio por parte do Estado, a este nível, levou ao aparecimento de várias iniciativas de caráter privado, bem como ao aparecimento de escolas privadas de formação de educadores de infância, nomeadamente: a Escola de Educadores de Infância de Nossa Senhora da Anunciação, que deixou de funcionar em 1975, e a Escola Paula Frassinetti, no Porto, que ainda hoje existe com a designação de Escola Superior de Educação Paula Frassinetti. Sendo que no que diz respeito a serviço público ocorreu também o início

de dois cursos públicos, em 1973, nas denominadas Escolas do Magistério Infantil em Coimbra (de que a primeira autora foi Professora e Diretora desde 1976 até à sua extinção, em 1987) e Viana do Castelo.

Parece que esta alteração, para além dos motivos económicos, prende-se também com a posição do Estado Novo em relação ao papel da mulher. Alfredo Pimenta questiona, nesta altura, que família poderia constituir-se com o pai e a mãe na fábrica e os filhos confiados a estranhos? Estas ideologias deram origem a um tipo de pedagogia autoritária, baseada na doutrinação moral e, nos casos em que a Educação de Infância surge como indispensável, é encarada como uma forma precoce de superar as deficiências da educação familiar. Assim, mais do que assumir a sua função educativa e proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento natural da criança, a Educação de Infância assume uma missão assistencial para responder às necessidades das famílias.

Com uma reforma impulsionada por Veiga Simão é iniciada uma significativa mudança no sistema educativo e os seus efeitos são visíveis a partir de 1973, através da reintegração da Educação de Infância no sistema educativo e com a criação, em 1979, das duas primeiras escolas públicas de formação inicial de educadores de infância (Gomes, 1986; Carvalho, 2001; Afonso, 2009).

Na década de 1960 e início da década de 1970 foi significativo o aumento do número de crianças inscritas nos estabelecimentos de educação, sendo que, no ano letivo de 1950/1951 existiam 94 instituições de Educação de Infância dependentes da Inspeção Geral do Ensino Privado e 1954 crianças inscritas. Durante o ano letivo de 1959/1960 existiam 177 instituições e 6 126 crianças inscritas, e a maioria dessas instituições situava-se nos grandes centros urbanos do País. No ano letivo de 1962/1963 existiam 209 instituições no total do País. Na sua maioria, estas crianças tinham 5 e 6 anos de idade. No que diz respeito à educação de crianças até os três anos, é também no final dos anos 1960, no âmbito do Ministério da Saúde e Assistência, que são criadas creches como resposta às

alterações ocorridas no País (Gomes, 1986; Cardona, 1997; Portugal, 2000).

Nesta altura, a educação de crianças em creche passa a constituir alguma preocupação, e, em 1971, a Comissão Coordenadora da Instalação de Infantários e Jardins de Infância determina zonas consideradas prioritárias para a abertura de creches.

Da análise deste regime político retém-se que o fato de a Educação de Infância ter sido retirada do sistema educativo causou um grande atraso no seu desenvolvimento e, sobretudo, no País.

### **Revolução de abril de 1974**

O grande descontentamento em relação às políticas governativas do Estado Novo culminou com o golpe militar de 25 de abril de 1974, que pôs termo ao regime ditatorial implantado em 1926. Esta revolução impulsionou a rápida resolução dos problemas sociais e, também, a redefinição das políticas ligadas à Educação de Infância, com o propósito de acelerar o processo de implantação do princípio da igualdade de oportunidades. Assim, em 1976, com o primeiro Governo Constitucional, o estado procurou normalizar a relação estado-escola e tentou organizar o sistema educativo. É determinado que a rede pública de instituições, tuteladas pelo Ministério da Educação, se destina a crianças a partir dos três anos e que a sua criação seria feita em parceria com autarquias e outros organismos em zonas socioeconômicas mais desfavorecidas (Gomes, 1986; Cardona, 1997; Carvalho, 2001).

É durante o período Pós-Revolução de abril de 1974, isto é, por volta dos anos 1980, que os cursos de formação inicial dos educadores de infância passam a funcionar nas Escolas Superiores de Educação, integradas no Ensino Superior Politécnico, e também nas Universidades, o que representa um marco na história da Educação de Infância (Cardona, 1997, 2008; Afonso, 2009). Ainda neste ano é publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) (Lei nº 46/1986), que define, organiza e regula a *Educação de Infância só a partir*

*dos três anos* (Portugal, 1986) enquanto direito público e segundo a qual se estrutura, atualmente, o sistema educativo, o que, pode-se entender, é de algum modo dramático, pois o essencial da personalidade da criança forma-se até os três anos, de acordo com os clássicos da Psicologia do Desenvolvimento (Freud, 1976; Piaget & Inhelder, 1979; Bruner, 1998; Brazelton, 2004; Gomes-Pedro, 2005; Vygotsky, 2007).

Além disso, constatou-se, com perplexidade, que esta LBSE tem vinte e seis anos, que a sociedade portuguesa evoluiu e que o poder político nestes últimos vinte e seis anos ou não tem querido ou, pior ainda, não tomou consciência deste desfazamento crônico.

Posteriormente, contudo, e com importância extremamente significativa para a Educação de Infância, é publicada a Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/1997), que regula a educação pré-escolar e a considera como a primeira etapa da Educação Básica (Portugal, 1997). Ainda em 1997, o Ministério da Educação definiu as orientações curriculares para a educação pré-escolar que constituem uma referência comum para os educadores da Rede Nacional de Educação Pré-Escolar e destinam-se à organização da componente educativa (Lopes da Silva, 1997).

O marco legislativo deste período é a Lei Quadro da Educação Pré-Escolar, que define que a tutela pedagógica deve ser assegurada pelo Ministério da Educação e, também, expõe a definição de Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar.

Em relação à taxa de cobertura da rede de educação pré-escolar em Portugal, que contempla uma componente pública e uma componente privada, tuteladas pelo Ministério da Educação e Ministério da Solidariedade Social, consoante à natureza jurídica das instituições, apresentou uma evolução considerável do número de estabelecimentos no período compreendido entre 1999/2000 e 2009/2010, confirmando um padrão de crescimento com falhas no que concerne à rede pública, mas que a rede privada complementa e

compensa (Portugal, 2011a), não na totalidade, como é óbvio, e muito menos agora, face à crise econômica que o País atravessa, pois a maioria dos pais não pode pagar colégios privados.

Relativamente ao número de crianças inscritas na Educação Pré-Escolar, no ano letivo de 1985/1986 era de 128 089, no ano letivo 2003/2004 aumentou para 253 635 e em 2009/2010 atingiu 274 387 crianças (Portugal, 2011b).

### **A educação de crianças do 0 aos 3 anos**

A história da educação de crianças dos 0 aos 3 anos em Portugal é bastante mais abreviada que a história da educação de crianças a partir dos 3 anos, pois como referiu-se supra, a LBSE, não refere as crianças com menos de três anos. No entanto, ao longo dos marcos legislativos da educação de crianças a partir dos 3 anos há breves referências às crianças com idade inferior, mas sem quaisquer repercussões na prática. A educação destinada às crianças com menos de 3 anos nunca foi tutelada pelo Ministério da Educação, como enfatizou-se, e todas as políticas definidas para essa faixa etária sempre couberam ao Ministério da Segurança Social.

À semelhança do que se passou com a educação destinada às crianças com mais de 3 anos, a educação destinada às crianças com menos de 3 anos sofreu várias alterações ao longo dos últimos anos. Inicialmente este tipo de educação assumiu um caráter puramente assistencial, mas, atualmente, é também considerada a sua função educativa, com um papel preponderante no desenvolvimento harmonioso das crianças.

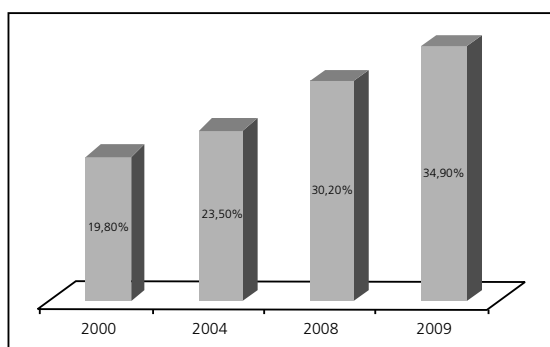
Em Portugal a oferta educativa para as crianças até os 3 anos divide-se em ofertas não formais e ofertas formais. As primeiras são constituídas por entidades como família, empregadas domésticas, mas não licenciadas e *baby-sitters*. Em relação às modalidades formais, aquela que impera e que apresenta maior aceitação é a creche, que surge como uma resposta social de âmbito socio-educativo destinada a crianças com até 3 anos,

onde lhes são proporcionadas condições adequadas ao seu desenvolvimento harmonioso e global (Portugal, 2000), pese, embora, o fato de, na sua formação, os educadores de infância não receberem formação para intervirem em creche, dado que o *design* curricular é dirigido só para intervenção com crianças a partir dos três anos, por força da LBSE.

No entanto, a oferta educativa para estas crianças, embora tenha apresentado uma evolução significativa entre 1998 e 2009, continua a não cobrir as necessidades atuais do País. Os dados que Barros (2008) apresenta indicam que a taxa de cobertura da modalidade formal passou de 12,7% em 1996 para 21,5% em 2003. A Figura 1 apresenta a taxa de cobertura de creches e amas em Portugal Continental, onde se verifica que em 2009 a taxa de cobertura atingiu os 34,9% e, de acordo com o Conselho Nacional de Educação (Portugal, 2011a) entre 2009 e 2010 surgiram mais 127 creches e a capacidade total de acolhimento, em Portugal continental, cresceu 7,8%.

### Das primeiras medidas legislativas para creche até 2011

As primeiras medidas legislativas destinadas ao contexto de creche surgem com o Decreto Regulamentar nº 69/1983, que designa como infantários os estabelecimentos destinados a acolher crianças com idade compreendida entre os 3 meses e os 3 anos, com o objetivo de lhes propor-



**Figura 1.** Taxa de cobertura de creches e amas em Portugal Continental.

**Fonte:** Portugal (2011b).

cionar condições adequadas ao seu desenvolvimento (Portugal, 1983). Posteriormente, o Despacho Normativo nº 131/1984 sustenta que a entrada em funcionamento dos edifícios destinados a acolher crianças depende de vistoria prévia a ser efetuada pelos Centros Regionais de Segurança Social (Portugal, 1984) e, em janeiro de 1989, o Decreto-Lei nº 30/1989 veio reforçar esta capacidade (Portugal, 1989a). Foi também em 1989 que o Ministério da Segurança Social emitiu o Despacho Normativo nº 99/1989, que aprova as “Normas Reguladoras das Condições de Instalação e Funcionamento das Creches com Fins Lucrativos” e define que o atendimento a cada criança deve ser feito de forma individualizada, num clima de segurança afetiva e física que favoreça o seu desenvolvimento global (Portugal, 1989b).

Em 1996 foi publicado um Guião Técnico que complementa o Despacho Normativo nº 99/1989, determinando que a creche deve ser composta por vários espaços, dos quais destacamos: berçário para 8 crianças entre os 3 meses e a aquisição da marcha, com área mínima de 2m<sup>2</sup> por criança, e salas de atividades, também com área mínima de 2m<sup>2</sup> por criança, distribuídas da seguinte forma: uma sala com capacidade para 10 crianças, que já tenham adquirido marcha e que tenham até 24 meses e uma sala com capacidade máxima para 15 crianças, com idades compreendidas entre os 24 e os 36 meses (Rocha *et al.*, 1996).

O Guião Técnico e o Despacho Normativo nº 99/1989 determinam, também, que para um bom funcionamento de uma creche são necessários os seguintes indicadores de pessoal: um educador de infância afeto a cada grupo de crianças a partir da aquisição da marcha e um elemento auxiliar do pessoal técnico para cada grupo de 10 crianças, o que nem sempre acontece (Portugal, 1989b).

Mais recentemente, em março de 2003, foi criado o “Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais” com o objetivo de promover a qualidade das Respostas Sociais de âmbito público, privado e solidário, e o Instituto da Segurança Social assumiu

a responsabilidade de gestor do Programa (Instituto da Segurança Social, 2012).

Os objetivos específicos do programa privilegiam a segurança e qualidade do edificado e a gestão da qualidade das respostas sociais. Neste seguimento foram definidas Recomendações Técnicas para Equipamentos Sociais, que se destinam quer a novos estabelecimentos (a instalar em edifícios construídos de raiz ou, em edifícios já existentes, a adaptar para o efeito), quer a estabelecimentos existentes.

A implementação do Sistema de Gestão da Qualidade tem permitido às Respostas Sociais gerir as suas atividades melhorando a eficiência dos seus processos e tem correspondido às expectativas e necessidades dos cidadãos/clientes, colaboradores, fornecedores, parceiros e, de um modo geral, de todo o meio envolvente.

O Instituto da Segurança Social, no âmbito da sua missão, desenvolveu um conjunto de ferramentas de apoio no sentido de promover a Qualidade das Respostas Sociais, nomeadamente:

- Modelo de Avaliação da Qualidade (referencial normativo que estabelece os requisitos necessários à implementação do Sistema de Gestão dos serviços prestados pelas Respostas Sociais). A sua elaboração teve como referências a Norma Portuguesa NP EN ISO 9001:2000 - Sistemas de Gestão da Qualidade e o Modelo de Excelência da *European Foundation for Quality Management*.

- Manual de Processos-Chave (instrumento de apoio à implementação de processos do Modelo de Avaliação da Qualidade).

- Questionários de Avaliação da Satisfação (ferramentas de apoio à implementação da satisfação dos clientes e pessoas).

Em março de 2011, o Conselho Nacional de Educação aprovou um projeto de "Recomendação" elaborado pela conselheira Teresa Vasconcelos que, à semelhança do programa descrito, vai no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados às crianças que frequentam a resposta social - creche. Assim, e na sequência de uma análise exaustiva da

situação portuguesa em relação à educação do 0 aos 3 anos, apoiada nos dados de investigações recentes sobre o desenvolvimento na infância nos primeiros anos de vida e no panorama internacional em relação à educação de crianças em idade precoce, recomenda a necessidade de se conceber a educação do 0 aos 3 anos como um direito e não como uma necessidade social; de reconfigurar o papel do Estado; de investir na qualidade dos serviços e elaborar linhas pedagógicas; de elevar o nível de qualificação dos profissionais e das condições de trabalho e de apostar na formação inicial e contínua dos profissionais (Portugal, 2011c).

Este documento representa um grande avanço na valorização da educação de crianças de 0 a 3 anos. No entanto, até ao momento não teve repercussões práticas, provavelmente porque, em agosto do mesmo ano, o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social emitiu a portaria nº 262, que altera o enquadramento normativo da creche (Despacho Normativo nº 99/1989), segundo o qual, em condições de segurança é possível fazer um aproveitamento mais eficaz da capacidade instalada nas creches, o que altera o número máximo de crianças por grupo de 8 para 10 crianças até à aquisição da marcha; de 10 para 14 crianças entre a aquisição da marcha e os 24 meses e de 15 para 18 entre os 24 e os 36 meses, sendo que a área mínima das salas (2m<sup>2</sup> por criança) se mantém, assim como o número de adultos afeto a cada grupo, ou seja, duas unidades de pessoal, técnicos na área do desenvolvimento infantil ou ajudantes de ação educativa, por cada grupo até à aquisição da marcha; um educador de infância e um ajudante de ação educativa por cada grupo a partir da aquisição da marcha (Portaria nº 262) (Portugal, 2011d).

Considerando que esta alteração pode impedir a implementação de uma prática adequada ao desenvolvimento de crianças em creche, uma vez que a individualização da prática educativa fica comprometida, a advertência deste artigo vai no sentido de manter o definido pelo Despacho



Normativo nº 99/1989. Reconhecendo-se, assim, a existência de grandes discrepâncias nos serviços prestados às crianças com menos de 3 anos pelo fato de a educação destinada a estas crianças ser tutelada por uma entidade diferente da que tutela a educação pré-escolar, pelo fato de não estar contemplada na LBSE e de ter evoluído de uma forma descontrolada, com graves lacunas legislativas.

Outra questão que também contribuiu largamente para a existência de discrepâncias entre os serviços prestados às crianças com menos de três anos e os serviços de educação pré-escolar prende-se com o fato de ao longo de vários anos o trabalho com crianças pequenas ter sido considerado desprestigiante, porque de acordo com uma perspectiva tradicional requeria pouca atividade intelectual, o que também foi notório ao nível da formação inicial de educadores de infância, uma vez que as instituições de formação inicial não consideravam nos seus planos curriculares a educação de crianças de até 3 anos. A discrepância de que temos vindo a falar é igualmente evidente no que toca à organização das creches, que integram nos seus serviços pessoas que não possuem uma sólida formação no âmbito do desenvolvimento para a infância, considerando frequentemente que os bebês apenas necessitam de serem alimentados, de dormir, de descansar, de rotinas e de higiene.

Para finalizar, outra das discrepâncias que tem afetado o atendimento de crianças de até 3 anos, refere-se ao fato de as condições de trabalho dos educadores de infância a desempenhar funções em creche serem menos apelativas que as dos educadores de infância da rede pública. Recomenda-se que se extinga a clivagem existente entre a etapa educativa de crianças de até 3 anos e a educação pré-escolar, que tem comprometido o valor pedagógico da creche.

## Conclusão

A história da Educação de Infância cruza-se com a concepção da infância, que percorreu, à

semelhança da Educação de Infância, uma extensa trajetória até à sua compreensão atual. Face a estes percursos, abordou-se a perspectiva histórica da Educação de Infância em Portugal, que, ao longo dos tempos, tem ocupado um lugar quase marginal em relação aos restantes níveis de ensino do sistema educativo português, tendo sido demasiado evidente em determinados períodos histórico-políticos, que apenas consideravam a sua função assistencial descurando a sua função educativa. No fundo, a história da Educação de Infância em Portugal faz-se a partir de necessidades sociais, e, por esse motivo, a função assistencial imperou até surgirem as primeiras investigações na área da Educação de Infância. Nesta altura se reconhece que a qualidade dos contextos em que as crianças se inserem influencia diretamente o seu desenvolvimento e, também, a possibilidade de se construírem, nesses contextos, bases para o desenvolvimento dos vários domínios da personalidade.

Em relação à educação de crianças com menos de 3 anos, o atraso na sua evolução foi mais significativo que na educação destinada às crianças do pré-escolar, pois só mais tarde é que foi reconhecida a importância de lhes serem prestados cuidados básicos e, só mais recentemente, foi considerada a função educativa dos contextos de creche. No entanto, a educação em creche está longe de atingir níveis de elevada qualidade, uma vez que a educação de crianças com menos de 3 anos continua a não estar contemplada na LBSE, e porque, para além de serem oferecidas aos educadores de creche piores condições de trabalho (remuneração inferior, não contagem do tempo de serviço, horário mais sobrecarregado etc.) em comparação com as condições oferecidas aos educadores de infância da rede pública, percebe-se que o seu trabalho não é reconhecido.

Há ainda muito para fazer na área da Educação de Infância e com caráter de urgência, sobretudo na educação de crianças com menos de 3 anos. As considerações que apresentámos parecem um excelente ponto de partida para melhorar a qualidade dos serviços prestados às crianças e, já

que é na primeira infância que se edificam as bases para o desenvolvimento global da personalidade, proporcionar uma infância de qualidade às crianças portuguesas pode garantir a sustentabilidade do País, em todos os níveis.

## Referências

- Afonso, N. *Políticas públicas da educação das crianças dos 0 aos 12 anos: a educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: CNE, 2009.
- Ariès, P. *O tempo da história*. Lisboa: Relógio D'Água, 1992.
- Bairrão, J.; Tietze, W. *A educação pré-escolar na União Europeia*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1995.
- Barros, S. *Qualidade em contexto de creche: ideias e práticas*. 2008. Tese (Doutorado) - Faculdade de Psicologia e de Ciências, Universidade do Porto, Porto, 2008.
- Brazelton, T. *O grande livro da criança: o desenvolvimento emocional e do comportamento durante os primeiros anos*. Lisboa: Editorial Presença, 2004.
- Bruner, J. *O processo da educação*. Lisboa: Edições 70, 1998.
- Cabanas, J. *Teoria da educação: concepção antinómica da educação*. Lisboa: ASA, 2002.
- Cardona, M.J. *Para a história da educação em Portugal: o discurso oficial (1834-1990)*. Porto: Porto Editora, 1997.
- Cardona, M.J. Contributos para a história do grupo de profissionais de educação de infância em Portugal. *Revista Interações*, v.4, n.9, p.4-31, 2008.
- Carvalho, R. *História do ensino em Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Lisboa: FCG, 2001.
- Coelho, C.M.; Ferreira, A.B. Um modelo passado, modelo de futuro para a educação básica em Portugal. In: Congresso Luso-Brasileiro da História da Educação, 7., 2008, Porto. *Anais...* Porto: Universidade do Porto, 2008. p.1-9. Disponível em: <<http://ria.ua.pt>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- Cró, M.L. *Tarefas a integrar num plano de actividades para a educação pré-escolar: a sua estruturação e execução*. Aveiro: UA, 1990.
- Cró, M.L. *Actividades na educação pré-escolar e activação do desenvolvimento psicológico*. Lisboa: ESEJD, 1994.
- Cró, M.L. *Actividades na educação pré-escolar e activação do desenvolvimento psicológico*. Lisboa: ESEJD, 2006.
- Deusdado, F. *Educadores portugueses*. Porto: Lello & Irmão, 1995.
- Duarte, M. *À descoberta da escola nova de Faria de Vasconcelos*. 2010. Tese (Mestrado) - Universidade de Aveiro, Aveiro, 2010.
- Figueira, M. *Um roteiro da educação nova em Portugal: escolas novas e práticas pedagógicas inovadoras (1882-1935)*. Lisboa: Livros Horizonte, 2004.
- Freud, S. *Introduction à la psychanalyse*. Paris: Payot, 1976.
- Góis, S.; Portugal, G. *A avaliação da qualidade num contexto de educação de infância: ideias, projectos e inovação no mundo das infâncias*. Aveiro: UA, 2009.
- Gomes, J. *Para a história da educação em Portugal*. Porto: Porto Editora, 1986.
- Gomes-Pedro, J. *Para um sentido de coerência na criança*. Mem-Martins: Europa América, 2005.
- Instituto da Segurança Social. *Ação social: programa de cooperação para o desenvolvimento da qualidade e segurança das respostas sociais*. 2012. Disponível em: <<http://www2.seg-social.pt/left.asp?03.06.21>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- Lopes da Silva, I. *Orientações curriculares para a educação pré-escolar*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997.
- Magalhães, J. Para uma história da educação de infância em Portugal. *Saber (e) Educar*, n.2, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.esepf.pt/handle/10000/190>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- Piaget, J.; Inhelder, B. *A psicologia da criança do nascimento à adolescência*. Lisboa: Moraes Editores, 1979.
- Portugal. Decreto Regulamentar nº 69, de 16 de julho de 1983. Regulamenta o regime de licenciamento e funcionamento dos estabelecimentos com fins lucrativos que prossigam actividades de apoio social a crianças, jovens, deficientes e idosos estabelecido pelo decreto-lei nº 350/81, de 23 de dezembro. *Diário da República*, 16 jul. 1983. p.2610-2612.
- Portugal. Despacho Normativo nº 131, de 25 de julho de 1984. Aprova as normas que regulam as condições de instalação e funcionamento dos infantários e jardins-de-infância com fins lucrativos. *Diário da República*, 25 jul. 1984. n.171, p.2274-2276.
- Portugal. Lei nº 46, de 14 de outubro de 1986. Lei de bases do sistema educativo. *Diário da República*, 14 out. 1986. p.3067-3081.
- Portugal. Decreto Lei nº 30, de 24 de janeiro de 1989. Disciplina o licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social com fins lucrativos *Diário da República*, 24 jan. 1989a. p.312-317.
- Portugal. Despacho Normativo nº 99, de 27 de outubro de 1989. Normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches com fins lucrativos. *Diário da República*, 27 out. 1989b. p.4789-4792.
- Portugal. Lei nº 5, de 10 de fevereiro 1997. Lei quadro da educação pré-escolar. *Diário da República*, 10 fev. 1997. p.670-673.
- Portugal. Ministério da Educação. *A educação pré-escolar e os cuidados para a infância em Portugal: relatório preparatório*. Lisboa: ME, 2000.

- Portugal. Conselho Nacional de Educação. *Estado da educação 2011: a qualificação dos portugueses*. Lisboa: CNE, 2011a.
- Portugal. Ministério da Educação. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação. *Educação em números: Portugal 2011*. Lisboa: GEPE, 2011b. Disponível em: <<http://www.gepe.min-edu.pt/np4/643.html>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- Portugal. Conselho Nacional de Educação. Recomendação nº 3, de 21 de abril de 2011. A educação dos 0 aos 3 anos. *Diário da República*, 21 abr. 2011c. p.18026.
- Portugal. Portaria nº 262, de 31 de agosto de 2011. *Diário da República*, 31 ago. 2011d. p.4338-4343.
- Reizinho, E. *Introdução à pedagogia: teoria e prática*. Mem-Martins: Europa-América, 1981.
- Rocha, M.; Couceiro, M.; Madeira, M. *Creche: condições de implementação, localização, instalação e funcionamento*. Lisboa: Direcção-Geral da Acção Social, 1996.
- Sarmento, M. *Os olhares da sociedade portuguesa sobre a criança: a educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. Lisboa: CNE, 2009.
- Silva, A. *Textos pedagógicos I*. Lisboa: Âncora, 2000.
- Spodek, B.; Brown, P. *Alternativas curriculares em educação de infância: uma perspectiva histórica*. Lisboa: FCG, 2002.
- Tietze, W. *A educação pré-escolar: uma perspectiva europeia*. Lisboa: FCG, 1993.
- Vasconcelos, T.; Assis, A. *Documentos curriculares para a educação de infância: um olhar sobre o passado, questões para o futuro*. Porto: Porto Editora, 2008.
- Vilarinho, M. *As crianças e os caminhos e desafios das políticas educativas para a infância em Portugal: crianças e miúdos*. Porto: ASA, 2004.
- Vygotsky, L.S. *Pensamento e linguagem*. Lisboa: Climepsi Editores, 2007.

Recebido em 9/4/2012 e aceito para publicação em 25/4/2012.

