

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

**Departamento de Didáctica y
Organización Educativa**

Programa de Doctorado

Didáctica y Organización de Instituciones Educativas



TESIS DOCTORAL

**A AUTARQUIA NA EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE
PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR**

Percursos e Dinâmicas num contexto para a Diversidade

UM ESTUDO DE CASO

Director: **Dr. D. José Maria Fernández Batanero**

Aluna: **Adélia Maria Sobreiro Abreu da Silva**

2011

TESIS DOCTORAL

**A AUTARQUIA NA EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE
PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR
Percurso e Dinâmicas num contexto para a Diversidade**

UM ESTUDO DE CASO

Director: **Dr. D. José Maria Fernández Batanero**

Aluna: **Adélia Maria Sobreiro Abreu da Silva**

Setembro de 2011

A todos os que partilham um ideal:

***Fazer da educação pré-escolar um projecto
simultaneamente global, mas essencialmente local.***

O que é bonito neste mundo, e anima,
É ver que na vindima
De cada sonho
Fica a cepa a sonhar outra aventura...
E que a doçura
Que se não prova
Se transfigura
Numa doçura
Muito mais pura
E muito mais nova...

Miguel Torga

Agradecimentos

Agradecer permite-nos entrar num campo de emoções e de sentimentos e focalizar o nosso pensamento, por instantes, sobre como foi possível concretizar uma tão longa viagem. Foi uma viagem de percursos e de pessoas e é a elas que eu me dirijo, em primeiro lugar. Parafraseando as palavras de António Machado “*Caminhante, não há caminho. Faz-se o caminho a andar*”, é também caminhando que irei apresentar os meus agradecimentos a quem me ajudou a percorrer tão longa distância para que finalmente pudesse ter concretizado esta minha viagem.

Agradeço ao Prof. Doutor José Batanero a forma como orientou o meu trabalho. As suas recomendações, a cordialidade com que sempre atendeu às minhas questões, o encorajamento que me transmitia nos seus contactos através de palavras de animo e a liberdade de acção que me proporcionou foram decisivas para que este trabalho contribuísse para o meu desenvolvimento pessoal e sentimental, que em várias circunstâncias me fizeram comungar das palavras de Alexander Graham Bell “*nunca ande pelo caminho traçado, pois ele conduz somente aonde outros já foram*”. Era necessário transformar esta longa viagem numa viagem única e possível.

Agradeço à autarquia de Torres Vedras (município e juntas de freguesia) e a todos os que me acolheram, partilharam e comungaram do meu projecto, que pela sua confiança e motivação, me fizeram acreditar que era possível. Uma palavra de agradecimento ao Professor Tomé pelo seu convite. Sem ele, o caminho teria tido possivelmente um outro rumo.

Agradeço a ex-autarcas e à educadora Helena, que tão gentilmente prestaram a sua imediata colaboração e cujos testemunhos permitiram ajudar a reconstruir a memória histórica de um percurso.

Agradeço aos peritos que se disponibilizaram para colaborar comigo e cujos contributos foram importantes para a conclusão da primeira etapa da tese.

Aos meus colegas e mestre da Sociedade de Belas Artes pelo incentivo e pela compreensão.

Agradeço à minha grande amiga Natália pela motivação grandiosa e pela sua espontânea generosidade que permitiram a transformação de momentos de angústia e dificuldade em momentos de esperança representados num feixe de possíveis.

Finalmente deixo dois agradecimentos muito especiais: ao meu marido e aos meus filhos, pelo apoio que sempre me prestaram. À minha mãe pela sua ajuda incondicional.

Em cada momento o caminho fez-se caminhando.

Sem todos nada teria sido possível.

Reafirmo o meu profundo agradecimento.

Resumo

A dissertação por nós apresentada enquadra-se no âmbito da tese de doutoramento e corresponde a um estudo descritivo e interpretativo, numa perspectiva sincrónica e diacrónica, da intervenção da autarquia na rede pública da educação pré-escolar em Portugal.

O estudo incidiu na problemática dos percursos e das dinâmicas da autarquia face à necessidade de universalizar a rede pública da educação pré-escolar, num contexto para a diversidade. Teve como objectivo principal identificar esses mesmos percursos e dinâmicas, face à diversidade de contextos e às possibilidades locais e a sua finalidade foi a obtenção de informação sobre o modo como a autarquia foi desenvolvendo a sua intervenção numa correspondência com as competências que lhe foram sendo atribuídas nesse domínio.

No processo de investigação foram adoptados os procedimentos utilizados na metodologia de investigação, na área das ciências sociais. A escolha de uma abordagem de cariz qualitativo utilizando como instrumentos de recolha de dados as entrevistas e a pesquisa documental correspondeu ao tema e às características do estudo de caso. Foi utilizado um quadro de análise numa perspectiva sócio construtivista. O local da investigação foi a autarquia de Torres Vedras, inserida nos contextos da região do Oeste e do distrito de Lisboa.

A apresentação e a discussão dos resultados foram sistematizadas na sequência dos temas que constituíram as dimensões do estudo: (1) a caracterização da autarquia (2) A autarquia e a rede pública da educação pré-escolar – uma diversidade de modelos de atendimento; (3) a metodologia nas intervenções; (4) a adequação do seu programa; (5) a monitorização da autarquia face à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

Das sínteses conclusivas desta investigação evidencia-se que a autarquia teve uma importância fundamental na construção de uma rede pública de educação pré-escolar, como contributo para o desenvolvimento

local, regional e nacional. Todavia este foi um processo gradual e de adaptação, resultante de sucessivas intervenções e dos contributos de aprendizagens contínuas e colectivas adquiridas numa prática quotidiana, cujos dilemas se iam situando entre a quantidade e a qualidade, a uniformização de serviços e a diversidade de serviços, o assistencial e o educativo. Foi relevante o papel indispensável dos autarcas responsáveis na definição e na implementação das políticas educativas locais. São eles que marcam o ritmo, definem a cadência, priorizando as intervenções e colocando-as em maior ou menor grau de relevância nos seus actos de administração e gestão local. As suas sensibilidades, formação pessoal e profissional, concepções educativas e democráticas de participação, aliadas às vontades políticas desenharam uma paisagem educativa com identidade própria, para além dos suportes legislativos de referência, plenos de retóricas e de intenções. As implicações foram emergindo no encadeamento das conclusões.

Como recomendações do estudo teceram-se pistas de reflexão e de investigação como possíveis contributos paisagísticos numa obra já iniciada, construída e ainda em reconstrução.

ÍNDICE

Agradecimentos	ii
Resumo	iv
Índice	vi
Índice de Quadros	xi
Índice de Figuras	xv
INTRODUÇÃO	1
Delimitação do Estudo e Definição da Problemática	1
Justificação da Relevância do Estudo	3
A Apresentação do Estudo	5
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
I. A AUTARQUIA E A REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR EM PORTUGAL	10
1. Da Emergência do Sistema Público da Educação Pré-Escolar em Portugal à sua Universalização – Percursos na Política Educativa Nacional	14
1.1. Das Recomendações Internacionais a um Objectivo Político Nacional – Um Percurso Retrospectivo	15
1.2. Uma Mudança Política – A Revolução de Abril (1974)	20
1.3. Uma Necessidade Urgente na Criação e Normalização da Expansão da Rede Pública da Educação Pré-Escolar (1976 – 1985)	25
1.4. O Enquadramento Definitivo da Educação Pré-Escolar no Sistema Educativo Português (1986)	34
1.5. Um Percurso de Retrocesso no Âmbito da Reforma	36
1.6. O Novo Papel Estratégico do Estado Face à Educação Pré-Escolar - a Revitalização da Expansão da Rede Pública da Educação Pré-escolar (1996-2002)	38
1.7. A Reorganização da Rede Pública da Educação Pré-Escolar – Uma Tentativa de Integração (2002-2005)	46
1.8. No Caminho da Universalização da Rede Pública da Educação Pré-escolar- um Novo Percurso para a sua Expansão (2005-2009)	48
2. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar – Dinâmicas Face à Diversidade de Modalidades de Oferta Educativa	58
2.1. Diversidade Conceptual	59
2.2. Diversidade de Modalidades de Atendimento	64
2.3. Diversidade Pedagógica	66
2.4. Diversidade Organizacional	69
2.5. Diversidade Estrutural	74
2.6. Diversidade Humana	85
3. O Papel da Autarquia nas Dinâmicas para a Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar	94

3.1. Aspectos Organizativos Preliminares de um Processo de Descentralização/Desconcentração da Administração da Educação	95
3.2. Descentralização e Participação – Duas Dinâmicas Associadas na Diversidade dos Percursos para a Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar.	100
3.3. A Transferência de Competências para as Autarquias Locais – Um Novo Quadro Legal	102
3.4. A Criação de Equipas Locais – Uma Dinâmica no Desenvolvimento das Intervenções da Autarquia.	113
3.5. A Autarquia e os Territórios Educativos Locais – Diversidade e Fronteiras	118
4. Contributos Teóricos para um Quadro de Análise	121
4.1. Contributos do Construtivismo na Educação	122
4.2. A Teoria Ecológica de Bronfenbrenner numa Perspectiva Sistémica	126
4.3. O Paradigma da Ciência Pós-Moderna	129
PARTE II – A INVESTIGAÇÃO	132
II. A INVESTIGAÇÃO – OPÇÕES METODOLÓGICAS E PERCURSO HEURÍSTICO	133
5. O Enquadramento e Objectivos da Investigação	134
5.1. Fases da Investigação	134
5.2. Definição dos Objectivos	136
5.3. Questões da Investigação	137
6. A Metodologia	138
6.1. A Natureza do Estudo – uma Investigação Qualitativa.	139
6.2. Um Estudo de Caso como Estratégia Investigativa	141
6.3. O Desenho da Investigação	143
6.3.1. O Quadro de Análise da Pesquisa	144
6.4. Dimensões e Variáveis	145
6.5. A População Alvo	148
6.5.1. A Selecção da Amostra	149
6.5.2. A Dimensão da Amostra	150
6.6. Técnicas para a Recolha de Dados	151
6.6.1. A Entrevista	153
6.6.1.1. A Elaboração do Guião da Entrevista	154
6.6.1.2. A Validação do Instrumento de Recolha de Dados – O Parecer de Peritos	157
6.6.1.3. O Grupo de Peritos na Validação da Entrevista	159
6.6.1.4. O Protocolo de Validação dos Instrumentos de Recolha dos Dados	160
6.6.1.5. Tratamento e Análise de Dados Resultantes do Protocolo de Validação do Guião da Entrevista	161
6.6.1.6. O Instrumento Definitivo de Recolha de Dados – o guião da entrevista	174

6.6.1.7. Sinopse das Entrevistas	178
6.6.2. A Pesquisa Documental	182
6.7. A Organização da Análise dos Dados	187
6.8. A Ética	190
III. ANÁLISE DOS DADOS E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	192
7. O Contexto do Estudo de Caso- uma Autarquia do Distrito de Lisboa Inserida na Região Oeste	199
7.1. A Autarquia de Torres Vedras – Sua Caracterização	199
7.1.1. Enquadramento Geográfico	199
7.1.2. Enquadramento Administrativo	200
7.1.3. A Autarquia no Contexto Regional	200
7.1.4. A Autarquia no Contexto Distrital	201
7.1.5. A História Administrativa	204
7.1.6. A Demografia	206
7.1.7. A Economia	211
7.2. A Organização da Autarquia	212
7.2.1. O Município	213
7.2.2. As Juntas de Freguesia	215
7.3. O Sistema Educativo Local	216
7.3.1. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar	220
7.3.1.1. A População em Idade Pré-Escolar na Autarquia	224
7.3.1.2. As Taxas de Cobertura da Educação Pré-escolar na Autarquia	225
8. A Autarquia e a Rede Pública da Educação Pré-Escolar – Uma Diversidade de Modelos de Atendimento.	228
8.1. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar – os Recursos Físicos	229
8.1.1. A Criação dos Recursos Físicos num Percurso Conceptual sobre os Espaços Destinados à Educação Pré-escolar Pública	230
8.1.2. Os Recursos Físicos como Condição para a Instalação de uma Rede Pública de Educação Pré-escolar: a Criação dos Equipamentos	235
8.1.3. A Diversidade nas Intervenções dos Equipamentos para Educação Pré-escolar Pública: da Adaptação à Construção de Novos Espaços	243
8.1.4. Os Espaços Físicos e os seus Utentes: Crianças e Comunidade local	273
8.2. Os Recursos Humanos como Contributo para a Funcionalidade dos Equipamentos Educativos na Rede Pública da Educação Pré- Escolar	282
8.3. Os Recursos Materiais: Exigência para a Funcionalidade dos Equipamentos de Educação Pré-escolar	291
8.4. Os Recursos Materiais nos Estabelecimentos de Educação Pré- escolar e a sua Relação Pedagógica com os Educadores de Infância	300
8.5. Os Horários lectivos e não lectivos nos estabelecimentos de educação pré-escolar da rede pública	304

8.6. A Autarquia e a Vertente da Acção Social na Rede Pública da Educação Pré-escolar	309
8.6.1. Os Transportes na Educação Pré-escolar Pública – Para Além das Competências Legais	311
8.6.2. O Serviço de Apoio à família como Dinâmica de um Serviço de Acção Social Básico – A sua Organização	317
8.6.3. A Autarquia e o Seu Envolvimento na Modalidade do Suplemento Alimentar	325
8.6.4. O Serviço de Apoio à Família como Dinâmica de um Serviço de Acção Social Básico – O seu Desenvolvimento	327
9. A Autarquia e a Metodologia nas Intervenções face à Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar	336
9.1. A Vontade Política	337
9.2. O Desenvolvimento das Intervenções – uma Simbiose entre o Executar e o Gerir	342
10. A Autarquia na Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar – a Adequação do Seu Programa	350
10.1. Critérios Sociais e Culturais	351
10.2. Aspectos Administrativos	359
10.3. Sensibilidade e Competência Técnica	363
10.4. Funcionalidade	367
11. A Monitorização face à Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar	375
11.1. A Adequação à Diversidade dos Contextos	376
11.2. Instrumentos de Avaliação	383
11.3. Benefícios das Respostas	391
11.4. Obstáculos às Respostas	397
IV. CONCLUSÕES	406
1. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Quantidade e a Qualidade	407
2. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Uniformidade de Serviços e a Diversidade de Serviços	412
3. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Assistência e a Educação	414
4. A Participação e Parcerias como Dinâmica Construtiva	415
5. A Autarquia e a Monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar: na Procura de um Modelo de Avaliação	416
6. Considerações Finais e Recomendações	418
GLOSSÁRIO	422
SIGLAS	423
CRONOGRAMA DO ESTUDO	424
BIBLIOGRAFIA	425

ANEXOS

VOLUME II – BASE DE DADOS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

ANEXO I - INSTRUMENTO PARA RECOLHA DOS DADOS – A ENTREVISTA

- 1.1. O Guião Inicial da Entrevista e A Ficha de Validação
- 1.2. As Fichas de Validação dos Peritos
- 1.3. A Legitimação da Entrevista e os Entrevistados

ANEXO II - OS PROTOCOLOS DAS ENTREVISTAS

- 2.1. Os Protocolos das Entrevistas - Câmara Municipal
- 2.2. Os Protocolos das Entrevistas - Juntas de Freguesia
- 2.3. Os Protocolos das Entrevistas - Entrevistas Complementares

ANEXO III - ANÁLISE CATEGORIAL DOS PROTOCOLOS DAS ENTREVISTAS

- 3.1. Síntese da Aplicação Informática no Tratamento e Análise dos Dados das Entrevistas – NVIVO9

VOLUME III – BASE DE DADOS E PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

ANEXO IV. INSTRUMENTO DE RECOLHA DE DADOS – PESQUISA DOCUMENTAL

- 4.1. Autorização para a Pesquisa e Recolha dos Documentos

ANEXO V. DOCUMENTOS INTERNOS

- 5.1. Documentos do Arquivo da Autarquia
- 5.2. Documentos Parlamentares da Autarquia - Actas Municipais

ANEXO VI. DOCUMENTOS EXTERNOS

- 6.1. Documentos Parlamentares – Poder Central
- 6.2. Documentos do Arquivo de Organismos da Dependência do Ministério da Educação
- 6.3. Estatísticas Oficiais – Demografia
- 6.4. Estatísticas Oficiais – Sistema Educativo e Rede Pública da Educação pré-escolar

ANEXO VII. ANÁLISE CATEGORIAL DOS DOCUMENTOS

- 7.1. Análise Categorical - Documentos Internos
- 7.2. Análise Categorical - Documentos Externos

Índice de Quadros

Quadro 1. Número de crianças, de escolas infantis de 1960 a 1974 dependentes do Ministério da Educação, à exceção do ano de 1973/74, de acordo com Gomes (1977: 115)	17
Quadro 2. Distribuição dos jardins de infância por Distrito, criados entre 1978 e 1986, citado por Vilarinho (2000: 145)	31
Quadro 3. Expansão da Rede Pública da Educação Pré-escolar de acordo com as portarias de criação dos Jardins de Infância de 1979 a 1985	33
Quadro 4. N.º de crianças residentes no continente, por idades, dos 3 aos 5 anos, em 1981 e 1986	33
Quadro 5. População Residente e População Escolar em 2002/2003	43
Quadro 6. Distribuição do número de crianças, por redes, no ano lectivo 2002/2003	44
Quadro 7. Candidaturas aprovadas pelo M.E. Fonte GEPE	52
Quadro 8. Finalidades dos contextos para educação de infância e sua conceptualização	61
Quadro 9. Quadro síntese dos jardins de infância por número de lugares de 1978 a 2000	77
Quadro 10. Tipologia dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos com educação pré-escolar. (adaptado do Decreto-lei n.º 314/97 de 15 de Novembro, Quadro n.º 1)	82
Quadro 11. Critérios de programação para equipamentos com educação pré-escolar	82
Quadro 12. Educadores de infância diplomados de 1975 a 1990. Fonte: ME/DEB	88
Quadro 13. Principais competências das autarquias locais face à educação	104
Quadro 14. Competências dos órgãos municipais no domínio da educação de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro	106
Quadro 15. N.º de Municípios e Cartas Educativas homologadas até 2009	108
Quadro 16. Evolução das normas reguladoras e natureza de poderes municipais, adaptado de Prata (2003)	111
Quadro 17. Natureza, constituição e composição dos órgãos da autarquia	116
Quadro 18. Dimensões e variáveis do estudo	147
Quadro 19. População e amostra do estudo	151
Quadro 20. Síntese metodológica do estudo	152
Quadro 21. Modelo baseado em peritos. Adaptado de Stufflebeam e Webster (1980:16-17) por Sanz (1996: 42-43) citado por Redondo (2004)	158
Quadro 22. Dimensões e categorias utilizadas para analisar os dados de validação do guião da entrevista	162

Quadro 23. Tratamento e análise dos dados dos peritos face aos objectivos	163
Quadro 24. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a alterações formais e de conteúdo	164
Quadro 25. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a mudança e/ou eliminação de alguma questão	167
Quadro 26. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a outras observações	167
Quadro 27. Tratamento e análise das fichas de validação do guião da entrevista	170
Quadro 28. Alteração do Bloco II	172
Quadro 29. Alteração do Bloco III	172
Quadro 30. Alteração do Bloco IV	173
Quadro 31. Alteração do Bloco VI	173
Quadro 32. Sinopse das entrevistas na Câmara Municipal	180
Quadro 33. Sinopse das entrevistas com as Juntas de Freguesia	181
Quadro 34. Sinopse das entrevistas complementares	182
Quadro 35. Quadro síntese da pesquisa documental	184
Quadro 36. N.º de actas da Câmara Municipal consultadas de 1975 a 2009	186
Quadro 37 - Síntese Temporal do N.º de Actas da Câmara Municipal consultadas de 1975 a 2009	187
Quadro 38. Instrumentos da recolha dos dados e a sua análise	188
Quadro 39. Grelha categorial	197
Quadro 40. Autarquias da Sub-região Oeste	203
Quadro 41. Autarquias do distrito de Lisboa	203
Quadro 42. Evolução demográfica de 1801 a 2008. Fonte: INE	206
Quadro 43. População Residente nos concelhos da NUT III (Oeste) 1991/2001. Fonte: INE	207
Quadro 44. População Residente nos concelhos do Distrito de Lisboa 1991/2001. Fonte: INE	207
Quadro 45. População residente (N.º) por Freguesias, em 1991 e 2001. Fonte: INE	209
Quadro 46. Densidade Populacional em Torres Vedras de 1960 a 2001. Adaptado do Quadro 1.8 (C.E:47)	210
Quadro 47. População residente por Ciclos de Vida e Grupo Etário (1991 e 2001) e Estimativas para 2008. Fonte: INE	210
Quadro 48. A Câmara Municipal de 1976 a 2009. Fonte: CM	212
Quadro 49. O órgão da Câmara Municipal e a sua composição	213
Quadro 50. A equipa técnica do sector da Educação e a sua composição actual	215
Quadro 51. Presidentes das Juntas de Freguesia e n.º de Mandatos	215
Quadro 52. Agrupamentos de escolas e os seus estabelecimentos de educação e de ensino, em 2009. Fonte: ME	217
Quadro 53. N.º Total de Estabelecimentos de Ensino e de Educação de Torres Vedras, em 2009. Fonte: M.E. e C.E.	217

Quadro 54. O Sistema Educativo da Autarquia de Torres Vedras em 2009. Fonte: ME e C.E.	217
Quadro 55. N.º Total de Estabelecimentos de Educação e de Ensino de Torres Vedras, por Freguesias, em 2009. Fonte: ME e C.E.	219
Quadro 56. A Rede de Educação Pré-escolar na Autarquia de Torres Vedras, em 2009/2010. Fonte ME e CE	220
Quadro 57. Evolução do n.º de Jardins de Infância de 1979 a 2009, de acordo com as portarias de criação. Fonte: Marques, M. (2000, NEP/DEB/ME)	221
Quadro 58. Evolução do n.º de Jardins de Infância de 1979 a 2009, de acordo com as portarias de criação no distrito de Lisboa. Fonte: Marques, M. (2000, NEP/DEB/ME)	221
Quadro 59. N.º de Lugares criados na rede pública da educação pré-escolar de 1978 a 2000 . Fonte: Marques, M. (2000-NEP/DEB/ME)	222
Quadro 60. N.º de Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da Rede Pública e de Lugares, em Torres Vedras, em 2009/2010. Fonte: ME	223
Quadro 61. N.º de Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da Rede Pública, em Torres Vedras, por Número de Lugares, em 2009/2010. Fonte: ME	223
Quadro 62. A EPEI no contexto da NUT III do Oeste em 1998/1999. Fonte: M.E.	224
Quadro 63- Evolução do Número de Crianças na Rede Pública de Educação Pré-escolar, no concelho de Torres Vedras. Fonte: M.E.	224
Quadro 64. Taxas de Cobertura da Educação Pré-escolar. Fonte: Carta Educativa	225
Quadro 65. Jardins de Infância criados pela Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto, na Sub-região da NUT III do Oeste	244
Quadro 66. Jardins de Infância criados pela Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto no Distrito de Lisboa	245
Quadro 67. Síntese das intervenções face aos recursos físicos, em 3 de Março de 1982 (A4CM-82/F182F/V)	248
Quadro 68. Síntese das intervenções face aos recursos físicos em 6 de Outubro de 1982 (A20CM-82/F144V)	248
Quadro 69. Jardins de Infância criados em Portaria na Sub-região da NUT III do Oeste 1978-1989	253
Quadro 70. Jardins de Infância criados em Portaria no Distrito de Lisboa 1978-1989	253
Quadro 71. Salas disponíveis para a educação pré-escolar (21-08-1996) na sub-região da NUT III do Oeste	256
Quadro 72. Salas disponíveis para a educação pré-escolar (21-08-1996) no distrito de Lisboa	257
Quadro 73. A Educação pré-escolar itinerante e os recursos físicos	262
Quadro 74. Centros escolares concluídos na área da NUT III da sub-região Oeste	269
Quadro 75. Centros escolares concluídos na área do Distrito de Lisboa	270

Quadro 76. As intervenções efectuadas pela autarquia na rede pública da educação pré-escolar desde 2006 a 2010. Fonte EFC9	271
Quadro 77. Estabelecimentos da Rede Pública da Educação Pré-escolar em 2002/2003, na região da NUT III Oeste. Fonte ME/CAE Oeste	278
Quadro 78. Ocupação das Salas dos Estabelecimentos da Rede Pública da Educação Pré-escolar em 2002/2003 na região da NUT III Oeste (Fonte ME/CAE Oeste)	279
Quadro 79. Evolução dos Recursos Humanos de Apoio nos jardins de infância de Torres Vedras de 1978 a 1998 . Fonte: Marques (2000)	285
Quadro 80. Acordos de Colaboração em 1997/98 da NUT III do Oeste	328
Quadro 81. Acordos de Colaboração em 1997/98 da NUT III do Oeste e do distrito de Lisboa	329
Quadro 82. Registo evolutivo do serviço de apoio à família em 1998/1999 face aos dois anexos do acordo de cooperação	331
Quadro 83. Registo evolutivo do serviço de apoio à família 1998/1999 a 2009/2010	333

Índice de Figuras

Fig. 1. Taxa de cobertura da educação pré-escolar no continente em 1994/1995	42
Fig. 2. Taxa de cobertura da educação pré-escolar no continente em 2002/2003	43
Fig. 3. Taxa de Pré-escolarização – 1937 a 2005/2006.	57
Fig. 4. Plano da investigação	134
Fig. 5. O desenho da investigação adaptado de Yin (1984) citado por Boutin & All (1994:170)	144
Fig. 6. Aspectos a considerar na técnica da entrevista de acordo com Carmo (1998)	154
Fig. 7. Síntese do processo de validação do instrumento de recolha de dados (Adaptado de Batanero, J. 2008)	159
Fig. 8. Itens de validação do guião da entrevista	160
Fig. 9. O Enquadramento do concelho de Torres Vedras no território nacional	199
Fig. 10. NUT II- Região Centro	201
Fig. 11. NUT III- Sub-região Oeste	201
Fig. 12. As Autarquias do Distrito de Lisboa	202
Fig. 13. População Residente em 2001, por Freguesia. Fonte: INE	208
Fig. 14. Organograma da Câmara Municipal	214
Fig. 15. Taxas de pré-escolarização na sub-região Oeste em 2007/2008	226
Fig. 16. Os Recursos Físicos: Fontes e Referências.	230
Fig. 17. N.º de Jardins de infância criados em portada e datas de entrada em funcionamento de 1979 a 1985	249
Fig. 18. N.º de Jardins de infância criados em portada e datas de entrada em funcionamento de 1979 a 1985	251
Fig. 19. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o projecto	264
Fig. 20. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o n.º de salas	265
Fig. 21. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o seu estado de conservação	265
Fig. 22. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com a existência de cantina	266
Fig. 23. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com a existência de sala polivalente	266
Fig. 24. Movimento da rede pública da educação pré-escolar de 1976 a 2009	268
Fig. 25. A Acção Social- Fontes e Referências	310
Fig. 26. A autarquia e a metodologia nas intervenções face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar – referências e percentagem	337

Fig. 27. A vontade política – questões e dimensões	341
Fig. 28. Dimensão espaço-materiais	344
Fig. 29. Aspectos processuais nas intervenções da autarquia	348
Fig. 30. As intervenções da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar	349
Fig. 31. A autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar- A adequação do seu programa	351
Fig. 32. Critérios Sociais	352
Fig. 33. Aspectos administrativos e os seus percursos internos e externos	363
Fig. 34. A monitorização face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar: referências e percentagem	375
Fig. 35. A monitorização face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar	376
Fig. 36. Instrumentos de Avaliação	384
Fig. 37. Modelo sistémico de monitorização adaptado da teoria de Bronfenbrenner	418

INTRODUÇÃO

“A Educação é um assunto de todos. Não interessa apenas aos professores e aos estudantes, aos pais, aos técnicos e aos decisores políticos. Interessa a todos os portugueses. As suas instituições, organizações e representantes devem ser chamados a intervir activamente na definição, realização e avaliação da política educativa. E não necessariamente apenas através do diálogo de cada um com o Estado, mas também e cada vez mais, no diálogo dos parceiros entre si, estimulado e arbitrado pelo Estado.”

Pacto Educativo para o Futuro (1996: 91)

O presente trabalho enquadra-se no curso de Doutoramento de “*Didáctica y Organización de Instituciones Educativas*”, da Universidade de Sevilha e corresponde à apresentação da tese de doutoramento, cujo título é «a autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar: percursos e dinâmicas num contexto para a diversidade».

Delimitação do Estudo e Definição da Problemática

A temática por nós seleccionada enquadra-se na área das políticas educativas, com incidência particular na problemática da rede pública da educação pré-escolar e nos percursos e dinâmicas da autarquia, face à sua expansão e desenvolvimento, num contexto para a diversidade.

O enfoque dado à educação pré-escolar prende-se com uma nova realidade no sistema educativo português¹, que tem sofrido nas últimas três décadas, períodos de oscilações e controvérsias e o papel das autarquias² na sua expansão e desenvolvimento.

Mercê das suas funções e evolução histórica, as decisões políticas neste domínio nem sempre consideraram como prioritário a expansão da educação pré-escolar, quer por diferentes posições perante a educação de infância, quer

¹ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

² A Constituição da República Portuguesa (2007), no seu art.º 235, define que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (ponto 1) sendo que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (art.º 236, ponto 1)”.

por perspectivas e interesses de outros grupos sociais. Tendo emergido uma nova preocupação política a partir de 1974, com o início de profundas mudanças sociais e culturais, surgem condições em que é revalorizada a educação de infância com as primeiras experiências públicas de educação pré-escolar. É a partir dessa época que se foram desenhando políticas de expansão (Vasconcelos, 2005).

No início da década de noventa é novamente desvalorizada por parte das entidades governamentais, ganhando novo fôlego a partir de 1997. Inicia-se uma nova fase de redefinição política para o sector, através de uma ampliação da concertação entre o Estado e a Sociedade Civil, de acordo com um conjunto de medidas estabelecidas no âmbito do programa de expansão e desenvolvimento para a educação pré-escolar, em que nele intervêm vários parceiros, entre os quais as autarquias.

Estes organismos do poder local (Município e Juntas de Freguesia)³ têm tido um papel muito importante na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, com competências legais em vários domínios que vão desde a construção, remodelação, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar⁴, passando pela acção social escolar e ultrapassando em determinadas circunstâncias as próprias competências legais (exemplo dos transportes escolares e a apoio a projectos). Posteriormente, em 1997, o papel de autarquia vê-se alargado com a componente de apoio à família, que inclui a animação sócio-educativa e o serviço de refeições, assegurando a gestão de refeitórios e as actividades do prolongamento de horários. Procurando atender à diversidade dos contextos familiares emerge uma diversidade organizativa e funcional nas diversas modalidades de atendimento à infância, nas quais se inclui ainda a animação infantil e comunitária e a educação pré-escolar itinerante.

³ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, rectificada pelas Declarações de Rectificação n.º 4/2002 de 6 de Fevereiro e n.º 9/2002 de 5 de Março, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios (Câmara Municipal e Assembleia Municipal) e das freguesias (Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia).

⁴ Os jardins de infância foram criados com base nos Estatutos de 1979 (Decreto-Lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro) e a sua legalidade institucional foi, e é formalizada, pelas Portarias de Criação (Decreto-lei n.º 542/79, art.º 4º).

As dificuldades sentidas por parte das autarquias face à necessidade de respostas diferenciadas, numa perspectiva de igualdade de oportunidades e num quadro de educação para todos, prendem-se também com as características históricas da sua origem. Mergulhados num país centralizado como o nosso, muitas têm sido os obstáculos, nomeadamente no que concerne a recursos financeiros, que permitem a construção dos equipamentos educativos, para além da gestão e a afectação de recursos humanos, que tais alterações vêm suscitar. É só em 1984 que se concretiza a transferência de novas atribuições educativas para as câmaras municipais, as quais se centraram em financiamentos para a educação pré-escolar⁵, embora na maioria das situações se tenha iniciado esse esforço, por pressão dos seus munícipes e eleitos locais. As dificuldades tem feito com que os diferentes organismos: direcções regionais, jardins de infância e órgãos locais se reúnam no sentido de minimizar os desequilíbrios existentes entre o que é pedido (diferentes papéis, encargos e partilha de responsabilidades) e a necessidade da respostas diversificadas, face às múltiplas realidades existentes.

Relacionando a evolução da educação pré-escolar em Portugal e as competências acrescidas das autarquias, verificamos que o Estado tem tido um papel menos centralizador e mais regulador e compensatório, com atenção especial para as zonas mais carenciadas e desfavorecidas. Com as medidas promovidas pela Lei-quadro⁶, esse papel é revisto na dinâmica criada pela organização da componente de apoio à família, no jardim de infância da rede pública, mas essa lei consagra ainda a tutela pedagógica única por parte do Ministério da Educação – garantir que todas as crianças tenham uma educação de qualidade, independentemente da sua origem sócio-económica.

Justificação da Relevância do Estudo

Em Portugal já encontramos um conjunto alargado de bibliografia ligada à educação pré-escolar, mas não propriamente sobre a importância e o papel que as autarquias têm desempenhado neste domínio. Recentemente têm emergido alguns estudos sobre a educação e as autarquias, mas com alguma escassez (Pinhal, 1995, 1997, 2001; Fernandes 1995, 1997, 1999; Barros, 1996; Prata 2002, 2003, 2009).

⁵ Decreto-Lei n.º 77/84, de 3 de Março.

⁶ Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro.

Os estudos sobre a problemática da participação do poder local na educação pré-escolar são inexistentes. Os temas maioritariamente abordados nestes trabalhos de investigação inserem-se na temática da escola e do local, cujos conteúdos são genericamente a configuração das políticas municipais e a sua articulação com as escolas, numa perspectiva da construção local da educação.

Sabemos também que as realidades do nosso país são muito díspares e que cada contexto se caracteriza por lógicas de acção muito diferenciadas (Pinhal, 1997), bem como diferentes graus de sensibilidade e competências em matéria educativa que se traduzem numa maior ou menor capacidade de iniciativa, investimento e dinamização de toda a acção desenvolvida (Prata, 2002).

Partimos também das premissas que «a reforma do sistema educativo passa pela aplicação de uma filosofia que envolve não apenas aspectos pedagógicos, curriculares mas também equipamentos e instalações» e que «a educação pré-escolar abrange um período de grande importância no desenvolvimento e formação das crianças». Assim, os jardins de infância deverão reunir condições para que se estabeleça uma relação harmoniosa entre a vida familiar da criança e as actividades que neles se desenrolam, quer seja em meio rural quer em meio urbano, levando-a a estabelecer inter-relações com o ambiente sócio-cultural em que se insere. Sabemos também por outro lado que a criação desses equipamentos de educação pré-escolar da rede pública dependem da iniciativa da autarquia.

A participação da autarquia surge então como uma realidade que se impõe com grande acuidade. Sem ela seria certamente dificultada a resposta de atendimento às exigências locais.

A partilha de tarefas só tem sentido em função da divisão de responsabilidades e de acções entre o poder central e o poder local. Estas duas organizações são os primeiros promotores na concretização de respostas sociais e educativas que proporcionarão às crianças os ambientes que conseqüentemente se tornam fundamentais para o seu crescimento e desenvolvimento. Tomaremos o conceito de espaço não o de sala de actividades mas o espaço como *“um espaço de vida, no qual a vida acontece e*

se desenvolve: é um conjunto completo” (Battini, 1982: 24) citado por Zabalza (1998: 231).

Tendo por base estes pressupostos, sabendo que cada pressuposto dirige a atenção para algo que deveria ser examinado dentro da esfera de acção do estudo (Yin, 1987 citado por Diogo, 1998), consideramos a temática da expansão da rede de educação pré-escolar e o papel das autarquias nesse processo o nosso objecto de pesquisa. Tivemos consciência de que para aprofundar este teríamos de mergulhar no campo das políticas educativas, bem como no campo das ciências sociais. Assim partilhamos também as teorias sócio construtivistas de Bruner, de Vigostky e ainda a teoria ecológica de Bronfenbrenner (citados por Spodeck & Saracho, 1998). Procurámos conceitos (Fernandes, 1995, 1997; Prata, 2002; Pinhal, 1997; Formosinho, 1989, 1996, 1997; Vasconcelos, 1997, 2005, 2009; Zabalza, 1998) e estratégias de envolvimento autárquico num processo construtivo e desenvolvimentista de uma rede educativa (documentos normativos).

Assim, e em forma de síntese, a nossa curiosidade e reflexão remeteu-nos para a questão de partida do nosso estudo:

“Quais os percursos e as dinâmicas da Autarquia face à universalização da Rede Pública da Educação Pré-Escolar, num contexto para a diversidade?”

Sublinhamos que embora a terminologia hoje aplicada se prenda mais com educação de infância do que em educação pré-escolar (Vasconcelos, 2005), a nossa opção em adoptar educação pré-escolar prende-se com a delimitação do nosso objecto de estudo, em que a rede pública de educação pré-escolar se circunscreve a uma concepção mais restrita da educação de infância quando falamos das crianças cujas idades são compreendidas entre os 3 e os 6 anos de idade.

A Apresentação do Estudo

Para atingir as nossas intenções e face ao desenvolvimento do estudo, este trabalho será apresentado de acordo com a seguinte estrutura e organização: um preâmbulo que corresponde à introdução do trabalho, e no qual é indicado a definição da problemática e a identificação da questão inicial

do nosso estudo. Seguir-se-á uma primeira parte (Parte I) que corresponderá ao enquadramento teórico do trabalho e contemplará a revisão da literatura de forma a enquadrar o trabalho num referencial teórico. A segunda parte corresponde ao trabalho empírico propriamente dito - a investigação (Parte II).

Na Parte I não se pretende fazer uma resenha exaustiva de teses dos autores, mas salientar elementos teóricos pertinentes para a construção da problemática do estudo, contextualizando-o externamente, na medida em que a crescente investigação educacional no campo da relação educação pré-escolar e autarquia, e na qual se inscreve a descentralização/desconcentração do poder central, fez com que se passasse do plano das crenças e opiniões sobre a importância dessa mesma descentralização/desconcentração, para um plano de identificação dos processos e das dinâmicas que asseguram esse processo, considerando-o uma necessidade, mesmo até uma exigência, quer da perspectiva política, quer científica.

Esta mesma parte estrutura-se em quatro secções: a primeira secção corresponde à questão «a emergência do sistema público da educação pré-escolar em Portugal e a sua universalização – percursos na política educativa nacional». Nela procurámos fazer ressurgir a construção política em que abundam as leis, os decretos-lei, os despachos, as circulares, as normas de aplicação universal para todas as situações, e que, até ao momento actual, conferem uma ênfase acrescida à problemática enunciada.

A segunda secção enquadra «a rede pública da educação pré-escolar – dinâmicas face à diversidade de modalidades de oferta educativa», num contexto teórico e consentâneo com a direcção do nosso olhar, na medida em que a multiplicidade das intervenções da autarquia no campo da problemática da descentralização/desconcentração se depara com uma diversidade de contextos por um lado e com a regulação central por outro.

A terceira secção corresponde ao «papel da autarquia nas dinâmicas para a expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar» e nela abordaremos os conceitos de descentralização/desconcentração e de participação, face ao conjunto de competências das autarquias, no âmbito da expansão e do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Será apresentada uma quarta secção que terá por referência fundamentalmente o

universo conceptual da teoria sócio construtivista (Jerome Bruner, 1915), da teoria ecológica do desenvolvimento humano numa perspectiva sistémica (Urie Bronfenbrenner, 1917) e da ciência pós-moderna (Boaventura de Sousa Santos, 1940), como contributos teóricos para um quadro de análise e nos quais tem assento também a posição da investigadora no contexto da temática do estudo.

A Parte II corresponderá ao trabalho empírico propriamente dito e nele configuraremos a investigação que realizámos. Apresenta-se organizada em três capítulos. Na continuidade da numeração face à parte I deste estudo, segue-se o capítulo II que contém duas secções. Na primeira secção apresenta-se uma abordagem da planificação do trabalho de investigação, a definição dos objectivos e as questões da investigação e na segunda secção apresenta-se a descrição da metodologia, com indicação e caracterização das opções e procedimentos metodológicos adoptados. No capítulo III, será apresentada a análise dos dados com a descrição e interpretação dos resultados da pesquisa, sendo organizado em cinco secções que correspondem às dimensões do estudo.

O capítulo IV apresenta as conclusões, com as considerações finais e recomendações. O relatório de investigação terminará com a apresentação de um glossário, um cronograma e a bibliografia. Seguem-se os respectivos anexos que, pela sua dimensão, se organizaram em dois volumes.

Em síntese, a apresentação do relatório de investigação contemplará três volumes, sendo que o volume I corresponde ao relatório da pesquisa propriamente dito e contempla as partes I e II do estudo. Os volumes II e III são constituídos pelos anexos que contemplam uma base de dados e procedimentos analíticos. Eles são apresentados em suporte digital. Assim, o volume II contém os anexos que se circunscrevem a todos os documentos relacionados com as entrevistas e o volume III contém os anexos que se reportam a todos os documentos relacionados com a pesquisa documental e que foram imprescindíveis para o estudo do problema, na sua vertente mais prática.

Consideramos ainda no nosso estudo a posição de Geertz (1973) citado por Vasconcelos (1997: 23) de que *“para compreender uma ciência, devemos*

olhar não tanto para as teorias que a informam, mas mais para os que aplicam realmente fazem”.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

I. A AUTARQUIA E A REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR EM PORTUGAL

“Todo o trabalho de investigação se inscreve num continuum e pode ser situado dentro de, ou em relação a, correntes de pensamento que o precedem e influenciam. (...) É importante insistir desde o início na exigência de situar claramente o trabalho em relação a quadros conceptuais reconhecidos.”

Quivy & Campenhoudt (1992: 48)

A revisão da literatura é indispensável para o estudo, na medida em que vem permitir situar a nossa problemática do papel dos municípios na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar num quadro teórico, posicionando-nos no campo do conhecimento e sendo um contributo para a sua construção e para a prática. Deste modo, a revisão da literatura tem como objectivos enquadrar o problema, guiar as opções metodológicas e construir um referencial para a interpretação dos dados da pesquisa. A revisão da literatura, segundo Yin (1994) citado por Sammer (2000) é um veículo quer para a definição do desenho do estudo apropriado, quer para a generalização dos resultados do estudo de caso.

A participação dos municípios na educação tem sido objecto de estudo, numa diversidade de abordagens teóricas, nomeadamente sobre a construção local da educação.

Face à diversidade evidenciada, cabe-nos referir que se procedeu a uma delimitação dessas abordagens, pelo que direccionamos a nossa revisão da literatura no papel da autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar sob duas perspectivas: uma sobre os percursos efectuados, outra sobre as dinâmicas desenvolvidas. Considerámos o conceito de expansão utilizado na economia e ciências sociais aliado ao de crescimento e definido como uma fase ascendente caracterizada pelo aumento do volume da produção e da procura, durante um período curto ou médio⁷. A salientar que a relação entre os vocábulos crescimento e expansão se situam temporalmente: o primeiro a longo prazo, o segundo num prazo médio ou curto. A expansão está relacionada com fenómenos quantitativos, enquanto o

⁷ In Dicionário de Economia e Ciências Sociais (2001)

conceito de desenvolvimento aparece ligado a fenómenos de cariz qualitativo. O conceito de desenvolvimento ao colocar a tónica no qualitativo está relacionado com a transformação das mentalidades, dos comportamentos e acompanha a transformação das estruturas.

Clarificamos ainda o conceito de autarquia, que desde 1976, em Portugal, tem dignidade constitucional. De acordo com a Constituição da República Portuguesa, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, sendo estas pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações.⁸ No continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (estas últimas ainda por instituir).

Iniciaremos então nosso trabalho sustentado nestas duas perspectivas: expansão e desenvolvimento, aliados a outros conceitos fundamentais: percursos e dinâmicas. Urge a necessidade de compreendermos o que se entende por cada um deles, de forma a circunscrevermos o enquadramento teórico do nosso estudo sobre a autarquia e a expansão da rede pública da educação pré-escolar. Também utilizaremos o conceito de rede pública como o conjunto dos jardins-de-infância públicos, directamente tutelados pelo Ministério da Educação.

Recorrendo à raiz etimológica das palavras, especificamente ao dicionário de língua portuguesa (1998) definimos a palavra «percurso» como *“acto ou efeito de percorrer, espaço percorrido; do lat. percursum-, «id.», part. pass. de percurrere, «percorrer»*. A palavra «dinâmica» deriva do grego *dýnamis*, e significa forte. Em física a dinâmica é um ramo da mecânica que estuda as relações entre as forças e os movimentos que são produzidos por estas. Ambas as palavras são nomes que designam o que é substancial ou seja o que é fundamental, essencial. Optando por direccionar o nosso estudo nestas duas dimensões: uma sobre percursos e outra sobre as dinâmicas desenvolvidas, percebemos dois conceitos interligados, na medida em que a dinâmica implica o desenvolvimento de determinadas trajectórias por acção de forças

⁸ Actualmente, existem, em Portugal, 308 municípios, dos quais 278 no continente e 30 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O País tem ainda 4 259 freguesias, das quais, 4 050 no território continental e 209 nos territórios insulares.

impulsionadoras desses movimentos realizados. Considerámos trajectória como o percurso descrito por qualquer ponto de um corpo em movimento, sendo que existe um ponto de partida e um ponto de chegada. Nesse movimento serão considerados alguns factores básicos: o tempo, o espaço, a fluência (o ideal), e o peso (influência).

Qual foi efectivamente o ponto de partida para a expansão da rede pública de educação pré-escolar e que trajectórias foram efectuadas, considerando que o ponto de chegada ideal seria o da universalização da educação pré-escolar, de forma a possibilitar que todas as crianças possam ter acesso à educação formal em contexto de jardim de infância, numa situação de igualdade de oportunidades, é o fio condutor principal da nossa pesquisa teórica. Procuraremos enquadrar o nosso trabalho no âmbito das forças que moveram e/ou cessaram o movimento da expansão da rede pública da educação pré-escolar, considerando os factores básicos referidos no parágrafo anterior.

O tema da intervenção da autarquia na educação em Portugal tem sido alvo de estudos sobre a problemática da participação do poder local na educação, mas ao nível da educação pré-escolar são inexistentes. Os temas maioritariamente abordados em trabalhos de investigação inserem-se na temática da escola e do local, cujos conteúdos são genericamente a configuração das políticas municipais e a sua articulação com as escolas. Sabemos também que as realidades do nosso país são muito díspares e que cada contexto se caracteriza por lógicas de acção muito diferenciadas (Pinhal, 1997), bem como diferentes graus de sensibilidade e competências em matéria educativa que se traduzem numa maior ou menor capacidade de iniciativa, investimento e dinamização de toda a acção desenvolvida (Prata, 2002). De acordo com Barros (1996), esta temática exige que outros investigadores a tratem por ângulos de observação diferentes.

Esta Parte I do nosso trabalho apresentará quatro secções, que correspondem aos eixos condutores da pesquisa: (1) os percursos efectuados pós 25 Abril 1974 entre o Poder Central e o Poder Local numa perspectiva de política educativa e que pretende ilustrar a expansão da rede pública da educação pré-escolar; (2) as dinâmicas desenvolvidas face à diversidade de modalidades de oferta educativas da rede pública da educação pré-escolar e

(3) o papel da autarquia nas dinâmicas para a expansão e desenvolvimento dessa mesma rede pública da educação pré-escolar. Será ainda apresentada uma sessão correspondente às teorias sustentadoras da nossa pesquisa (4).

1. Da Emergência do Sistema Público da Educação Pré-Escolar em Portugal à sua Universalização – Percursos na Política Educativa Nacional

A concepção da educação de infância está relacionada com determinada ideia ou imagem da infância. De acordo com Charlot, 1977, citado por Cardona (2006), as tomadas de posição relativas à educação são produto de um processo ideológico que implica a elaboração de uma imagem sobre a infância, sendo esta determinada pela evolução do contexto sócio-cultural.

Ao longo dos contextos socio-políticos mais recentes da história do nosso país, a educação de infância tomou um novo rumo, decretado por um conjunto de princípios de orientação para a educação de infância e com a definição de determinadas estruturas de resposta para a sua operacionalidade e concretização.

Subjacente ao desenvolvimento das políticas educativas para a infância, e aqui tomamos o conceito de política educativa de acordo com Cardona (2006) como um jogo de organização colectiva, residindo o seu essencial na definição e concretização de um projecto e tal como em outros domínios, ela está ligada a um poder traduzido em leis, decretos, regulamentos e programas implementados e controlados pela hierarquia existente e cujas decisões determinam linhas orientadoras a serem seguidas e qual o tipo de estruturas a criar.

Este capítulo vem de encontro à necessidade de enquadrar teoricamente o nosso estudo, numa perspectiva de encontrar os diversos percursos adoptados pelo poder político no que concerne à expansão da educação de infância no nosso país, especificamente na criação de uma rede pública do Ministério da Educação, direccionada a todas as crianças dos 3 aos 5 anos. Procuraremos encontrar diversos percursos alicerçados num conjunto de propósitos sobre a educação pré-escolar adoptando uma abordagem na vertente oficial, procurando verificar como esta evoluiu, se organizou e expandiu desde o período do 25 de Abril de 1974 até 2009.

A criação e expansão da rede pública da educação pré-escolar numa primeira abordagem, é perspectivada pela construção de um conjunto de

infra-estruturas que possam acolher uma determinada população de uma faixa etária específica e sobre a qual papel do Estado foi e é decisivo. A forma como foi concebida, as funções para que se destina e o seu desenvolvimento é o que procuraremos abordar neste primeiro capítulo.

1.1. Das Recomendações Internacionais a um Objectivo Político Nacional – Um Percurso Retrospectivo

A importância da emergência de um Estado democrático pós 25 de Abril e as atenções do mundo exterior vem chamar atenção para a necessidade de colmatar a assimetrias do nosso país no que diz respeito à educação de infância.

No período que antecede este marco histórico nacional, marcado por um período após a República e durante a vigência do Estado Novo⁹, que se situa temporalmente entre duas guerras mundiais, emerge uma alteração das políticas e dos sentires sociais, assistenciais e educativos (Vasconcelos, 2005). Em 9 de Outubro de 1937 é extinto o ensino infantil oficial através do Decreto-Lei n.º 28081, porque a percentagem de crianças que a frequentava parecia não justificar os custos e pensar-se ser dever das mães ficarem em casa para cuidar dos filhos.

“A experiência tem demonstrado que o ensino infantil não se encontra organizado para que os frutos correspondam aos encargos.” (Decreto-Lei n.º 28 081/37, de 9 de Outubro)

As escolas infantis oficiais, mesmo em número reduzido, seriam assim extintas ou convertidas em escolas do ensino primário. Será necessário procurar outras formas de actividade educativa, como a Obra das Mães para a Educação Nacional, cujo estatuto foi aprovado através do Decreto 26 893 de 15 de Agosto de 1936.

Em 27 de Novembro de 1937 é publicada uma proposta de Lei sobre a reforma do ensino primário, decorrente do relatório justificativo do Decreto-lei n.º 27 279 de 24 de Novembro de 1936, em que se adoptaram as primeiras medidas de urgência para este nível de ensino, devido aos elevadíssimos índices de analfabetismo verificados à data, em Portugal.

⁹ Regime Político não democrático que vigorou em Portugal de 1926 a 1974.

Assistimos então a um novo percurso de redefinição das políticas para a infância, centrando-se estas em torno de preocupações assistenciais e observando-se o triunfo da ideologia da maternidade.

“Nos países ou nos lugares onde a mulher casada concorre com o trabalho do homem, lembrava solenemente Salazar – nas fábricas, nas oficinas, nos escritórios (ou) nas profissões liberais -, a instituição da família, pela qual nos batemos como pedra fundamental de uma sociedade bem organizada, ameaça ruína.” (Mónica (1978) citado por Cardona (1997:48).

A responsabilidade de educar as crianças pequenas é remetida para as famílias, na medida em que os dados estatísticos da época demonstraram que face à cobertura da rede da educação pré-escolar, apenas 1% das crianças tinha acesso a ela. O ensino infantil desvincula-se então do Ministério da Educação e é remetido para a Obra das Mães pela Educação Nacional, com o objectivo de apoiar as mães na educação das crianças. Esta situação prolongou-se por um período desde 1937 até 1960 (Estado Novo). Segundo Vilarinho (2000: 96) *“é a 1ª fase de desinvestimento”* da rede pública. Por outro lado, e de acordo com a mesma autora, a Educação pré-escolar é sobretudo uma realidade urbana, mais concretamente das grandes cidades e de zonas urbanas industrializadas.

“Portugal dos anos 30 era um país com características essencialmente rurais, pouco industrializado, com um das economias mais atrasadas da Europa.” (Cardona, 1997:47)

O desinvestimento na educação pré-escolar não significa a total ausência da possibilidade de emergência de iniciativas neste sector. A expansão dos jardins de infância privados, designados por Jardins-Escola João de Deus, foram uma realidade, mas não eram de modo algum suficientes para suprir as carências e necessidades das crianças mais desfavorecidas. O seu público era social e culturalmente definido. Por outro lado cabia às Misericórdias e outras instituições um carácter de relevo do ponto de vista de apoio social.

Todo o período do Estado Novo é marcado por uma desvalorização e desinvestimento do Estado na expansão da educação pré-escolar oficial, fundamentado pelos dados da população escolar da época (Quadro 1). Só a

partir dos anos 60 e nos primeiros quatro anos da década de 70, foi constante o aumento do número de crianças matriculadas em estabelecimentos de educação infantil dependente do Ministério da Educação, factor comum aos outros sectores do nosso sistema educativo (Gomes, 1977) (Quadro 1).

Anos lectivos	Crianças (N.º)	Escolas Infantis (N.º)
1960/1961	6528	159
1970/1971	17135	317
1971/1972	18687	346
1972/1973	18964	340
1973/1974	41080	706

Quadro 1. Número de crianças, de escolas infantis de 1960 a 1974 dependentes do Ministério da Educação, à excepção do ano de 1973/74, de acordo com Gomes (1977: 115)

De acordo com Gomes (1977), no final da década de 60, e considerando aqui todos os estabelecimentos de educação e protecção à infância, cerca de 10% das crianças portuguesas de 3 aos 6 anos frequentavam estabelecimentos de educação infantil. Todavia, considerando apenas as estatísticas oficiais, nomeadamente as elaboradas pelo Ministério da Educação, essa percentagem desce e muito, nomeadamente até 1973-1974. Nos estabelecimentos particulares dependentes do Ministério da Educação apenas 1,5%, 3,3% e 1,3% das crianças respectivamente com 3-4 anos, 4-5 anos e 5-6 anos frequentavam estabelecimentos de Educação Infantil. Comparativamente, na mesma época, em França a percentagem era de 50,9%, 79,3% e 89,3%¹⁰, respectivamente para os 3-4, 4-5 e 5-6 anos. Na Bélgica 85% das crianças de 3-4 anos e 98% das de 5-6 anos frequentavam jardins de infância¹¹.

Nos finais da década de 60, os jardins de infância eram do Ministério da Saúde e Assistência, cujas respostas nem sempre eram satisfatórias quer do ponto de vista quantitativo quer qualitativo¹². Desde esta década veio a desenvolver-se uma outra rede dependente do Ministério dos Assuntos Sociais vocacionada para o exercício de funções assistenciais e que adquire maior desenvolvimento a partir de 1974 – as instituições de solidariedade social

¹⁰ Dados referidos por Gomes (1977: 117).

¹¹ Gomes (1977) A Educação Infantil em Portugal. Almedina.

¹² M.E. (1999). Relatório Preparatório Exame temático da OCDE. A Educação Pré-escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal.

(IPSS). Assim, até aos finais dos anos 70, emergiram duas vias para o serviço de apoio às crianças pequenas: uma de cariz solidária, operada por redes de apoio social (as Misericórdias) e outra privada, com fins lucrativos que funcionava sob a tutela da Inspeção-geral da Educação. O Ministério da Saúde também era chamado a desempenhar um papel como mencionado no ponto anterior.

Com a reforma de Veiga Simão, em 1973, na designada fase marcelista caracterizada por uma nova abertura do governo, é publicada a Lei n.º 5/73 de 25 de Julho, que aprova o sistema educativo, e é reintegrado novamente, este nível de educação, sob a tutela do Ministério da Educação. Formosinho (2000) chama-lhe a (re)criação da rede pública de jardins de infância.

“O sistema educativo abrange a educação pré-escolar, e educação escolar e a educação permanente.”

A educação pré-escolar tem por finalidade o desenvolvimento espiritual, afectivo e físico da criança, sem a sujeitar à disciplina e deveres próprios de uma aprendizagem escolar.” (Lei n.º 5/73 de 25 de Julho, Base IV, 1.2.)

Define-se então a educação pré-escolar para crianças entre os 3 e os 6 anos de idade, assegurada por jardins de infância e esta será progressivamente generalizada pela conjugação dos esforços dos sectores público e privado, cabendo ao Ministério da Educação a definição de normas a que a educação pré-escolar nos jardins de infância se deve subordinar. São criadas, mesmo antes da Lei, a título de experiência pedagógica as duas Escolas Normais de Educadores de Infância – uma em Viana do Castelo a 3 de Novembro de 1973 e em Coimbra a 5 de Novembro de 1973 (Gomes, 1977).

É neste período que sai oficialmente a publicação pelo Ministério da Educação do primeiro jardim de infância no âmbito do Despacho n.º 47 587 de 10 de Março, como um conjunto experimental no núcleo populacional de Senhor da Serra, no concelho de Miranda do Corvo em que se ministraria o ensino primário e a educação pré-escolar. Esta experiência pedagógica teria a duração de oito anos. Também aqui se verifica um impasse temporal entre o Despacho Ministerial proferido a 17 de Março de 1973 face ao Decreto-lei n.º 47 587 de 1967 que o sustenta. Estamos perante um intervalo de seis anos com um acréscimo de seis meses para a sua publicação.

“Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro da Educação Nacional, que, no âmbito das disposições do Decreto-lei n.º 47 587, de 10 de Março de 1967:

a) seja criado um conjunto experimental no núcleo populacional de Senhor da Serra, freguesia de Semide, concelho de Miranda do Corvo, que deverá realizar os objectivos próprios dos ciclos elementar e complementar do ensino primário e de educação pré-escolar, familiar e artesanal, devendo ainda compreender uma cantina escolar; (...)”D.R. 239, IIª série,

Este foi um projecto inovador que se veio a constituir futuramente como uma experiência piloto de educação integrada, na qual o Jardim de Infância se interliga com outros ciclos de Ensino Básico. Pretendia-se minimizar carências a nível alimentar e de alfabetização. A Escola poderia desenvolver as crianças em todas as suas aptidões, sem choques entre os diferentes ciclos, possibilitando-lhes uma educação com base de acordo com os seus interesses reais.

Internacionalmente, as investigações produzidas noutros países acerca dos efeitos da pré-escolarização das crianças mantinha na agenda educativa a problemática da educação pré-escolar.

O relatório da UNESCO¹³ de 1975 sobre a realidade da Educação em Portugal chamou a atenção para a situação precária deste nível educativo.

A UNESCO, criada após a Segunda Guerra Mundial, visava contribuir para a manutenção da paz e da segurança dos povos e das nações, por meio da educação, da ciência e da cultura. Ela assumiu o papel de agência articuladora, elaboradora de directrizes e de acções para a realização de uma educação mundializada. O slogan *educação para todos* marca também na educação portuguesa, um momento de alterações nas políticas educacionais, numa perspectiva económica, descentralizadora e municipalizada, sobretudo no campo da educação da infância.

“Uma educação da pequena infância, aproveitando a contribuição da acção do meio sobre a criança de maneira a assegurar as condições favoráveis para o seu pleno desenvolvimento, tanto físico como mental.” (Faure, 1974: 225)

¹³ A UNESCO é um organismo considerado das Nações Unidas (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).
<http://pt.wikipedia.org/wiki/UNESCO>. Acedido 12-01-2007

Por esse prisma, a infância é reconhecida como um período de vida favorável para o desenvolvimento do homem. A infância surge como um período favorável para *“preparar o futuro adulto para diversas formas de autonomia”* (Faure, 1974: 225), e a infância passou a ter lugar específico para esse preparo – uma instituição infantil.

De acordo com o mesmo autor (Faure, 1974: 276) *“os primeiros anos escolares podem ser consagrados a aprender a aprender e deveriam visar o desenvolvimento social e afectivo como desenvolvimento intelectual”*.

Começa-se a falar de «educação» e não de «ensino» e são definidos princípios que revelam um acreditar nas potencialidades das crianças e na importância do desenvolvimento das suas características psicológicas.

Citado por Cardona (1997: 70)

“Alguns anos mais tarde, referindo ao projecto da reforma pelo qual foi responsável, o ministro Veiga Simão dizia: “Entendi que devíamos construir um edifício para dimensão humana do povo português. Por isso uma das medidas por onde comecei foi a publicação de uma lei que definisse, num quadro Global, a política educativa e cultural do país.”

O projecto não chegou de facto a ser executado, na sequência da Revolução de Abril, ocorrida em 25 de Abril de 1974. É sobre essa mudança que falaremos no ponto seguinte.

1.2. Uma Mudança Política – A Revolução de Abril (1974)

“ (...) a fraca e lenta evolução da cobertura de estruturas pré-escolares, por exemplo, de 1% na 1ª República para 3% ainda nos anos 60, progressão essa extraordinariamente lenta, só começando o panorama a mudar após o 25 de Abril.”

(Bairrão, 2005: 6)

É com a revolução de Abril, decorrida em 25 de Abril de 1974, que se introduzem mudanças políticas, sociais e culturais significativas na sociedade portuguesa e a educação pré-escolar inicia um novo percurso no sector público. Este é um período que transforma práticas organizacionais e o próprio sistema educativo. O papel da Educação é reequacionado passando a ser orientado para dar resposta às necessidades de uma nova sociedade que se pretendia construir – a sociedade socialista (Vilarinho, 2000).

“(…) Desenvolvimento da reforma educativa, tendo em conta 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 n.º 203/74 de 15 de Maio, ponto 8, alínea b)

A política de democratização da educação preconizada por Veiga Simão, em 1973, e como podemos verificar no ponto anterior, ganha assim um novo fôlego. É com o Iº Governo Provisório, que tomou posse a 16 de Maio de 1974, que são indicadas linhas programáticas decorrentes da publicação do Decreto-lei n.º 203/74 de 15 de Maio, o qual foi aprovado pelo Presidente da Junta de Salvação Nacional e que *“permite definir os princípios básicos que esperamos contribuam de modo decisivo para a resolução da grande crise nacional”* (Decreto-lei n.º 203/74 de 15 de Maio).

Em obediência aos Princípios do Programa do Movimento das Forças Armadas, o Governo Provisório actuará dentro das grandes linhas orientadoras que o respectivo Decreto-Lei descreve, e do qual se destaca, relativamente ao seu ponto 8 – «Política educativa, cultural e de investigação» a seguinte alínea:

“Ampliação dos esquemas de acção social escolar e de educação pré-escolar, envolvendo obrigatoriamente o sector privado, com vista a um mais acelerado processo de implantação do princípio de igualdade de oportunidades;” (Decreto – lei n.º 203/74, ponto 8, alínea e)

Compreende então o Ministério da Educação e Cultura quatro Secretarias de Estado: Administração Escolar; Assuntos Culturais e Investigação científica; Desportos e Acção Social Escolar; Reforma Educativa (Art.º 8).

Estas preocupações e a medida legislativa constituem um marco importante na expansão da educação pré-escolar pública, em Portugal. Todavia a sua não concretização adiou um pouco mais o percurso da expansão, adiando a responsabilidade do Estado neste domínio.

Durante o IIº Governo Provisório, o projecto para a educação apresentado por Vitorino Magalhães Godinho diz que as nossas preocupações mais prementes estão o ensino pré-primário, o ensino básico e a educação permanente, dirigidas a vastas camadas de trabalhadores.

Todavia, decorrente do conselho de Ministros de 7 de Fevereiro de 1975, durante o IIIº Governo provisório, o Programa Melo Antunes indica que a política educativa se deveria constituir como meio de transição para uma nova sociedade e um novo humanismo, que imprimisse ao aparelho escolar não apenas aumentar-lhe o rendimento e a eficácia, a formação dos especialistas necessários no domínio dos processos tecnológicos e de gestão (...) mas também não esquecia 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.

O papel da educação é especificado de seguinte modo:

“A política da Educação tem o seu lugar neste Programa de política Económica e Social como sendo um dos apoios fundamentais para impulsionar o desenvolvimento económico e bem assim como um meio de transição para uma nova sociedade e um novo humanismo, que em última análise serão os alicerces deste Programa.” (Programa do IIIº Governo provisório, 1975: 137)

No Programa Melo Antunes é encontrado o modelo para a construção da escola portuguesa, todavia no que concerne à Educação Pré-escolar, e de acordo com Stoer (1990), a educação pré-escolar é uma prioridade não estatal.

É pela mão do movimento popular que surgem contextos informais de Educação Pré-escolar, especialmente em zonas urbanas e industriais, por iniciativa de comissões de moradores, organizações de base como associações recreativas e culturais e de juntas de freguesia e paróquias. Estas respostas por vezes insuficientes tinham também condições precárias quer de instalações e recursos materiais e humanos não qualificados. Estas entidades promotoras sentiam dificuldades pelo que procuraram apoios junto das autoridades competentes: Ministério dos Assuntos Sociais, para crianças dos 0 aos 6 anos e Ministério da Educação e Investigação Científica para crianças dos 3 aos 6 anos de idade.

Em 1975 continuam os governos provisórios, que nas suas linhas de acção programática apresentam sinais de tensão e crises que levam à dissolução do IV Governo (4 meses e meio), com os factores agravantes de desmoralização do país, dificuldades enormes da descolonização das colónias e os reflexos sobre a frágil economia portuguesa da crise económica geral do

capitalismo. É então que o V Governo que inicia funções em 8 de Agosto de 1975 declara a necessidade de clarificar a estrutura do poder político de forma a poder concretizar as tarefas governativas e os objectivos delineados pela revolução portuguesa. Este Governo que aparece como uma situação transitória para colocar um termo à crise do País. A Educação surge como um dos aspectos qualitativos do sistema económico de transição. É indicado o «Ensino Pré-escolar» e menciona-se no respectivo programa que:

“Foi nomeada uma comissão interministerial (M.E.C./M.A.S.) para estudo de um plano global coerente com vista à expansão da educação pré-escolar.

Pretende-se responder à dupla finalidade de carências da população trabalhadora e de necessidade de formação adequada de educadores de infância, prevendo-se a entrada em funcionamento das instituições a criar em Outubro.” (Programa do V Governo Provisório, 1975,p. 30)¹⁴

No entanto, a cessão do mandato do Governo atrás mencionado, decorre a 19 de Setembro do mesmo ano e a sua durabilidade é de cerca de quarenta e três dias. Sucede então um outro Governo, o VIº, que tem a duração de aproximadamente 10 meses (de 19 de Setembro a 23 de Julho de 1975). Continuando com a mesma orgânica, o seu programa diagnostica a dificuldade de um processo revolucionário complexo e considera que ao longo desses meses decorridos, não se conseguiram encontrar soluções mais adequadas para a resolução de todos os graves problemas com que se têm deparado a vida nacional. Este Governo projectou a sua acção num conjunto de princípios tendo por base o objectivo geral de *“avançar realisticamente no caminho da construção da democracia e do socialismo”*¹⁵

O percurso está traçado. Sabe-se o ponto de partida: o início de uma nova vontade política e a meta a atingir: a criação de um estado democrático. Todavia não é particularizada a questão da política educativa no que concerne à educação pré-escolar, sendo contudo mencionado que cada princípio definido no respectivo programa governamental é interpretado à luz dos documentos programáticos do Movimento das Forças Armadas.

¹⁴ O Programa do V Governo foi conhecido na publicação do jornal “A capital” em 23/08/1975.

¹⁵ O Programa Político do VI Governo Provisório apresentado ao País pelo almirante Pinheiro de Azevedo em 13 de Setembro de 1975. Ministério da Comunicação Social.

Em síntese, os sucessivos Governos provisórios que se sucederam desde a Revolução de Abril, e por um período de cerca de dois anos e dois meses, consideraram a educação pré-escolar uma preocupação mas não passaram à acção concreta - a criação e expansão de um sistema público da educação pré-escolar. Estamos num período revolucionário, marcado por alterações políticas e por lutas partidárias sentidas mesmo ao nível dos serviços centrais dos ministérios, em que a educação de infância foi muitas vezes utilizada para fins eleitorais. Por outro lado emergem as iniciativas populares, apoiadas pelos respectivos partidos políticos.

O percurso foi de facto reiniciado, uma vontade política manifestada, mas com irregularidades no seu processo de concretização. De acordo com Sampaio (1978) citado por Vilarinho (2000: 103) *“apesar da intenção política, não se criaram as condições reais para a expansão e democratização da Educação Pré-escolar.”*

Dados de um relatório da Fundação Calouste Gulbenkian sobre educação de infância em Portugal publicado em 1975, citado por Vilarinho (2000), Vasconcelos (2005) indicam que os jardins de infância existentes manifestavam diferenças na sua população infantil: por um lado as crianças dos estabelecimentos de educação privados com fins lucrativos, tinham um nível sócio económico elevado ao passo que as crianças das instituições dependentes da Assistência Social pertenciam às camadas mais pobres da sociedade. Esta constatação leva a que os governantes defendam uma política de expansão da educação pré-escolar numa perspectiva desenvolvimentista de uma sociedade que se pretende democrática.

“Uma verdadeira reforma do sistema educacional 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 oportunidades para as crianças vindas de diferentes extractos sociais e culturais. (...)” (Gomes, 1977: 119)

Apesar da emergência de uma vontade política neste domínio, não houve consequências práticas, pelo que as acções concretas para a expansão da rede pública da educação pré-escolar só irão surgir a partir de 1977.

“A educação escolar pública, nesses anos (1974 e seguintes) desenvolveu-se não tanto através de leis e decretos emanados de instância 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.” (Vasconcelos, 2005:34)

Como refere Bruner (1996: 126), “nas épocas revolucionárias, vemos sempre surgirem contradições que se reflectem na cultura e na educação”.

Segundo Stoer (1986), os anos 70 tornaram clara a ligação entre democracia e educação enquanto forma de escolarização baseada na comunidade e desempenhando um papel vital na construção e na manutenção duma sociedade democrática, defendendo que para que o ensino se torne democrático tem de ser participado e igualitário. A discussão da criação de uma rede de jardins de infância públicos surgiu, assim, numa fase de grande entusiasmo participativo, com forte dinamismo a nível das comunidades, sob a iniciativa central de comissões locais.

1.3. Uma Necessidade Urgente na Criação e Normalização da Expansão da Rede Pública da Educação Pré-Escolar (1976 – 1985)

A 2 de Abril de 1976 é aprovada em Assembleia Constituinte, a Constituição da República Portuguesa, sendo um marco fundamental na viragem histórica da sociedade. No seu artigo 74º, relativamente ao ensino, afirma-se o seguinte:

“1. Todos têm direito ao ensino como garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

2. Na realização da política de ensino incube ao Estado: (...)

b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar; (...)”

O Estado será promotor da criação da rede de estabelecimentos públicos que cubram as necessidades da população, e regulador do ensino particular e cooperativo.

Apesar da revalorização da educação pré-escolar observada no início da década de 70, como se verificou no ponto anterior, é somente a partir deste período, que o Ministério da Educação cria novamente o Sistema Público de

Educação Pré-escolar, especificamente no ano de 1977, com a publicação da Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro.

“A Assembleia da República decreta nos termos da alínea n) do artigo 167.º da Constituição, o seguinte:

ARTIGO 1º

- 1. É criado o sistema público de educação pré-escolar.*
- 2. A educação pré-escolar tem como objectivos principais:*

- a) Favorecer o desenvolvimento harmónico da criança;*
- b) Contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar.”*

Esta Lei inaugura um novo ciclo da expansão na educação de infância, a qual procurou dar corpo aos ideais da democratização do ensino, do princípio da igualdade da educação e do direito das crianças a usufruírem de uma educação laica e gratuita (Vasconcelos, 2005). A função compensatória das desigualdades sociais e culturais que afectam o sucesso escolar ganhou com esta lei visibilidade política. Visando a sua concretização, foram organizados novos grupos de trabalho, definindo-se que a criação da rede pública da educação pré-escolar seria efectuada com prioridade nas zonas sócio-economicamente mais carenciadas e desfavorecidas, com a colaboração das autarquias locais e outras entidades públicas e privadas.

“ (...) no respeitante à criação de jardins de infância, estabelecer-se-ão 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.” (Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, art.º 3, ponto 3)

Também surgiram grupos de trabalho para intervenção em áreas como a problemática do pessoal auxiliar a trabalhar na educação pré-escolar. Com a publicação, no mesmo dia e mês, da Lei n.º 6/77, criam-se também as escolas normais de educadoras de infância revogando, como tal, algumas bases da já referida Lei n.º 5/73 de 25 de Julho, a qual já havia criado tanto a educação pré-escolar pública com as escolas oficiais de educadoras de infância. Dada a urgência de implementar o programa da educação pré-escolar e perante dificuldade de o generalizar é publicado a 30 de Novembro de 1977 o Despacho 161/77 que determina a criação de um ano preliminar no ensino primário, em que aí se poderão matricular crianças que completem os cinco anos até 31 de Dezembro do ano em que estão, cabendo às Direcções dos

distritos escolares do ensino primário propor à Direcção Geral do Ensino Básico o funcionamento desse ano preliminar. É ainda publicado no mesmo ano de 1977 o Despacho 284/77 de 25 de Novembro, na sequência da Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, apelando às autarquias locais informação sobre a possibilidade de cedência de salas e respectivo mobiliário para o funcionamento de classes de educação pré-escolar. É este o critério para a criação da rede pública de educação pré-escolar, não sendo feita nenhuma referência à população a pré-escolarizar nem à lotação para cada classe e nem sequer às suas dimensões.

Em 1978, o Ministério da Educação publica então o Despacho 50/78, de 4 de Maio, e publicado em 15 de Maio de 1978, na sequência do diploma a que referimos anteriormente, vem regulamentar a organização e funcionalidade dos jardins de infância a criar, tendo ainda como referência legislativa o Decreto-lei n.º 47 587/67, de 10 de Março, em que determina:

*“Ao abrigo do disposto no artigo 2º do decreto-lei n.º 47 587/67 de 10 de Março de 1967, quanto a classes de educação pré-escolar e ao ano preliminar: as condições gerais de funcionamento:
Será autorizado o funcionamento mediante despacho do Director Geral do Ensino Básico, sempre que se comprove a existência de instalações e de equipamento adequados;
Se verificar a inscrição de pelo menos, dez crianças.”*

Esse Despacho 50/78, de 4 de Maio, vem ainda estabelecer a calendarização das operações estipulando os prazos para cada actividade a desenvolver no sentido de generalizar a criação dos jardins de infância da rede pública da educação pré-escolar, bem como aspectos e normas de funcionamento. É este despacho que vigorará até à publicação dos estatutos dos jardins de infância em 1979.

Em 15 de Maio de 1978 é publicado no âmbito do Despacho 50/78, de 4 de Maio, o modelo do acordo de cooperação e estabelecer entre a Direcção Geral do Ensino Básico e as entidades que cedem as instalações, para o funcionamento das classes de Educação pré-escolar (Volume III, Anexo VI, 6.2) através do Despacho 76/78, de 8 de Junho e publicado a 14 de Junho.

*“ (...) 2 - Compete à entidade responsável pela cedência ao Ministério da Educação e Cultura das instalações e equipamento adequado:
2.1 - Garantir por um período mínimo de cinco anos a cedência das instalações e do equipamento necessários ao funcionamento das classes de educação pré-escolar*

2.2 - Assegurar durante o período de vigência do acordo o bom estado de conservação e limpeza das instalações e do equipamento.” (Acordo de cooperação, 1978)

O vazio de regulamentação da lei vem ainda trazer a publicação de alguns diplomas dos quais destacamos o Decreto-lei n.º 386/78, de 6 de Dezembro, por forma a garantir que os jardins de infância que iriam entrar em funcionamento para o ano 1978/1979 pudessem ser legalmente criados.

*“Considerando não ser possível de momento, proceder à publicação, nos termos da Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, do estatuto dos jardins-de-infância;
Considerando que pelo facto de, no ano escolar de 1978-1979, serem lançados alguns jardins de infância oficiais, importa, ainda que a título precário, criar condições necessárias para o efeito (...)” Decreto-lei n.º 386/78 de 6 de Dezembro*

Todavia se por um lado se procuravam criar Classes de Educação pré-escolar e/ou jardins de infância, em que primeiro que tudo eram necessárias as respectivas instalações, por outro lado haveria que ter pessoal qualificado, em número suficiente que garantisse a funcionalidade a que esses equipamentos educativos se destinavam. Essa situação dos recursos humanos foi um problema emergente na construção da rede pública nacional, na medida em que era exigido o diploma com o curso de educadores de infância por uma escola oficial ou particular, com três anos incluindo um estágio ou diplomados com o curso do magistério primário. Paralelamente o Estado tem que intervir no plano de formação dos educadores de infância de uma forma mais célere.

Só no último dia do ano de 1979 é publicado o Estatuto do Jardim-de-infância, através do Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro. Este diploma vem regulamentar alguns princípios orientadores formulados pela então Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, nomeadamente o seu artigo 3º, ponto 2. O respectivo Decreto-Lei fundamenta-se no seguinte:

“O presente diploma enquadra-se num conjunto de medidas, aprovadas já umas, em curso de resolução outras, tendentes à clarificação do subsistema da educação pré-escolar.” Neste aspecto, a diversidade de soluções e de orientações, nomeadamente a nível dos jardins-de-infância dependentes dos Ministérios dos Assuntos sociais e da Educação, bem como a desarticulação das redes dos sistemas público, particular e cooperativo desaconselham de momento, a tomada de posições de fundo no sector. Para tal torna-se imprescindível a existência de um instrumento de trabalho básico – o Plano Nacional da Educação Pré-escolar cujos trabalhos preparatórios

foram já iniciados.” (Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, Preâmbulo)

Esse mesmo documento vem definir as prioridades de intervenção na criação da rede pública:

(...) a implantação da rede a cargo do Ministério da Educação preferirá, sucessivamente, as freguesias nas seguintes condições:

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;

b) Disporem de fraco índice de adaptação e rendimento escolar na 1.ª fase do ensino primário;

c) Não disporem de equipamento para cumprimento da escolaridade obrigatória.

2 - Dentro dos critérios indicados no número anterior, preferirão ainda as freguesias que, sucessivamente, satisfaçam as seguintes condições:

a) Maior número de crianças com 6 ou mais anos de idade que não ingressem nesse ano na 1.ª fase do ensino primário;

b) Maior número de crianças incluídas no grupo etário dos 3 aos 6 anos.” (Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, art.º 9º)

Verificamos um manifesto atraso do poder central no que concerne à legalização e formalização de uma rede educativa preconizada em 1977. Contamos assim dois anos de intervalo entre o pretendido e a forma de efectivação do objectivo da política educativa nacional marcada por ausência de regulamentação.

Ainda assim, em 1979, a Lei n.º 13/79, de 14 de Maio, que é uma alteração, por ratificação, do Decreto-lei n.º 386/78, de 6 de Dezembro, vem indicar como dever do Governo a publicação dos Estatutos dos Jardins de Infância até 1 de Julho, situação que só se verificou no final do ano, a 29 Dezembro.

Essa mesma lei, no seu artigo n.º 1, indica que “durante o ano lectivo 1978-1979, os jardins de infância do sistema público de educação pré-escolar são criados por portaria dos Ministérios da Educação e Investigação Científica e Assuntos Sociais.”

No período que se segue, o papel do Estado é predominante, mas a rede pública continuará a ser insuficiente, sendo quase inexistente para as crianças de 3 anos (Vasconcelos, 2005). Paralelamente aos aspectos quantitativos, de maior expressividade nesta fase de expansão, havia que repensar o funcionamento das instituições para que a rede de jardins de infância se tornasse mais diversificada, indo ao encontro das necessidades dos contextos e das famílias. De acordo com Cardona (1997), era importante flexibilizar as estruturas mas não centralmente, de forma a respeitar as diversidades das regiões do país.

O Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, reforçando o papel regulador do Estado, regulamenta em pormenor as competências e atribuições de cada um dos Ministérios que tutelavam, até à data, a educação pré-escolar:

“ (...) cada um dos Ministérios da tutela promoverá a elaboração e difusão atempada:

a) Das regras que deverá obedecer a implantação dos jardins de infância no que se refere a instalações e equipamento;

b) Das normas e circuitos para apresentação das propostas;

c) Das formas de apoio ou participação e das condições de celebração dos respectivos protocolos de cooperação.” (542/79 de 31 de Dezembro, art.º 10º)

Um dos efeitos reguladores deste documento oficial foi o encerramento de jardins de infância criados por iniciativa popular, no período revolucionário, por não reunirem condições agora estipuladas. Entramos num novo percurso não só de criação de um nova rede, como o de criar condições funcionais às instituições. Os jardins de infância criados com o apoio das escolas normais de educadoras de infância bem como os que reuniam condições para se adaptarem às novas mudanças mantiveram-se em funcionamento e celebraram protocolos com um dos ministérios da tutela.

Este período em referência é assim marcado pelo início da criação e expansão do sistema público de educação pré-escolar, pública e gratuita, do Ministério da Educação.

“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.” (Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, art.º 6º, ponto 3).

Os dados estatísticos não só demonstram essa expansão, como fazem aflorar a existência de assimetrias na cobertura da rede (Quadro 2).

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
Viseu	19	188	355
Total	142	1548	2850

Quadro 2. Distribuição dos jardins de infância por Distrito, criados entre 1978 e 1986, citado por Vilarinho (2000: 145)

A primeira Portaria n.º 786/78, publicada a 30 de Dezembro de 1978, veio criar a primeira vaga de jardins-de-infância, a nível nacional, nomeadamente em zonas rurais.

“Nos termos do artigo 1 do decreto-lei n.º 386/78, de 6 de Dezembro de 1978: Manda o Governo da República Portuguesa, pelos Ministros da Educação e Investigação científica e dos Assuntos Sociais o seguinte:

1- São criados e entram em funcionamento no ano escolar de 1978-1979 os jardins de infância constantes do mapa I anexo à presente portaria nas localidades expressamente indicadas. (...)”

No ano de 1979 são publicadas mais três portarias: a Portaria n.º 378/79, de 27 de Julho que contudo vem revogar a portaria anterior (Portaria

n.º 786/78, de 30 de Dezembro); a Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto, e a Portaria n.º 586/79 de 7 de Novembro, que criaram legalmente um conjunto de jardins de infância, a nível nacional, para o ano 1979/1980.

Em síntese, podemos verificar que no ano de 1979 há um percurso expansionista da rede pública da educação pré-escolar com base no enquadramento legal do Decreto-Lei atrás referido e só no último mês desse ano de 1979 é então publicado o Estatuto dos Jardins de Infância.

No ano seguinte, em 1980, é publicada a 19 de Setembro, a Portaria n.º 682, criando uma nova vaga de jardins de infância da rede pública. Com esta Portaria, criaram-se em 155 concelhos mais 453 jardins de infância com 512 lugares, dos quais apenas 47 não eram de um único lugar.¹⁶ Estes equipamentos educativos poderiam acolher um máximo de 12.800 crianças, considerando a lotação máxima de cada sala de 25.

A rede pública dos jardins de infância do Ministério da Educação continuou a expandir-se nos anos sequenciais, como se pode verificar pelas publicações das Portarias 746/81 de 1 de Setembro e 762/81 de 5 de Setembro, 1089/82 de 19 de Novembro, 648/85 de 31 de Agosto (Quadro 3).

Partindo de um patamar muito baixo, entre 1978 e 1986, a taxa de crianças matriculadas na educação pré-escolar aumentou significativamente. Contudo os valores ficam ainda muito aquém do desejável. A capacidade existente permitiria acolher um máximo de 61.800 crianças, considerando que todos os jardins de infância tivessem lotação completa, ou seja 25 crianças, por cada sala de actividades, o que não se verificava, de acordo com os dados da época. De acordo com Gabinete do Planeamento e Estatísticas da Educação, em 1985/86 frequentavam a rede pública, um total de 55.958 crianças (não existem os valores para a rede do Ministério da Educação), face a 65 702 crianças que frequentavam a rede privada.

¹⁶ De acordo com a Portaria 682/80 de 19 de Setembro foram criados 40 jardins de infância com 2 lugares, 4 com 3 lugares, 2 com 4 lugares e apenas 1 com 6 lugares. Os restantes 406 jardins de infância eram de lugar único.

Portarias (n.º/Ano)	Jardins Infância (n.º)	Lugares (n.º)	Capacidade (n.º crianças)
378/79	97	144	3600
394/79	230	250	6250
586/79	8	9	225
682/80	453	512	12800
746/81	212	231	5775
762/81	338	367	9175
1089/82	218	240	6000
648/85	677	720	18000
	2233	2473	61825

Quadro 3. Expansão da Rede Pública da Educação Pré-escolar de acordo com as portarias de criação dos Jardins de Infância de 1979 a 1985

Os Censos efectuados à população residente, no ano de 1981, apontam para uma população nacional de 9.833.014 habitantes¹⁷, sendo que 791.696 fazem parte do grupo etário dos 0 aos 4 anos e 862.333 do grupo dos 5 aos 9 anos.

Ano	1981 (N.º de Crianças)	1986 (N.º de Crianças)
Idade		
3 anos	143 360	128 980
4 anos	143 420	135 130
5 anos	161 970	136 530

Quadro 4. N.º de crianças residentes no continente, por idades, dos 3 aos 5 anos, em 1981 e 1986

Apesar da existência de um decréscimo da população residente em idade pré-escolar (Quadro 4), de um total de 400.640 crianças dos 3 aos 5 anos, apenas 121.660 tiveram acesso à educação pré-escolar, em instituições públicas e privadas. Em 1980/81, a taxa de escolarização para as crianças dos 3 aos 5 anos do continente era ainda muito baixa: 14% para os 3 anos, 18,8% para os 4 anos e 21,7% para os 5 anos (estes valores são do Público e do Privado).

¹⁷ Dados do INE (Instituto Nacional de Estatística).

Em síntese, entre 1977 e 1986 surge uma fase da normalização política e social, verificando-se então um investimento oficial na educação pré-escolar. Foi criada uma Comissão Interministerial para a Educação e Protecção Infantil, a quem cabia contribuir para a definição de uma política de educação e protecção infantil; articular e reorganizar as acções em curso; desenvolver os serviços existentes; preparar a criação do futuro organismo de carácter não transitório, que assegurasse a rede nacional de serviços de educação e protecção da infância. Todavia os dados apontam para a necessidade de um longo percurso ainda por fazer, no que concerne à expansão da rede pública da educação pré-escolar. De uma taxa real de escolarização¹⁸ de 13,4% em 1978/79 (público e privado) passou-se para 26,7% em 1985/86.

1.4. O Enquadramento Definitivo da Educação Pré-Escolar no Sistema Educativo Português (1986)

Como verificamos nos pontos anteriores, durante os anos 70 e início dos anos 80, decorrente da Lei n.º 5/77, verificou-se um fluxo de crescimento do sistema público da educação pré-escolar.

Em 1986, este nível de educação é definitivamente enquadrado no sistema educativo, através da definição dos seus objectivos genéricos em torno da formação e do desenvolvimento equilibrado das potencialidades das crianças, a realizar em estreita colaboração com o meio familiar. Este enquadramento é efectuado com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro).

A respectiva Lei vem considerar, na organização geral do sistema educativo, no seu art.º 4º, ponto 1, que *“sistema educativo compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar”*.

A integração deste nível de educação é considerada de igual modo à anterior Lei n.º 5/73 de 25 de Julho, da reforma de Veiga Simão, já abordada no primeiro ponto deste trabalho. Todavia o ponto seguinte do mesmo artigo

¹⁸ Considera-se a taxa real de escolarização a relação percentual entre o número de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos, em idade normal de frequência desse ciclo, e a população residente dos mesmos níveis etários. A educação pré-escolar abrange as crianças dos 3 aos 5 anos.

4º vem definir que *“a educação pré-escolar, no seu aspecto formativo, é complementar e ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação”*.

Nesta perspectiva, é dado enfoque à função educativa da educação pré-escolar e constitui-se como uma das modalidades do sistema educativo a par da educação escolar e extra-escolar. Contudo, o período da reforma educativa decorrente da publicação desta Lei, assume outras direcções, nomeadamente com a necessidade de expansão do sistema educativo e o aumento da escolaridade para 9 anos, bem como a diversificação do ensino pós-básico, que de acordo com o Governo de então, eram as grandes metas atingir. Neste contexto também fortemente influenciado pelos imperativos da modernidade do País necessários à integração de Portugal na União Europeia, no Mercado Único em 1993 e na União Monetária, a educação pré-escolar ficou longe das preocupações dos políticos de então.

Modernizar o País é a palavra de ordem e a política educativa, determinada por fenómenos económicos, culturais globais e os resultados necessários a atingir, expressa-se pela necessidade do desenvolvimento tecnológico, em que o sistema educativo deve ter a responsabilidade da formação básica e tecnológica.

O período que se segue, e a que Vilarinho (2000) designa por período de Retracção, é caracterizado por um desenvolvimento inverso ao percurso evolutivo. Na prática, esta Lei cedeu grande parte das responsabilidades à iniciativa privada. Com alguma regressão no processo de universalização da expansão da rede pública de educação pré-escolar no nosso País, Vasconcelos (2005: 37) aponta como causas:

“1. A concepção das funções da educação pré-escolar como complementar à família e a sua autonomia em relação à educação escolar;

2. A lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/86, que consagra a educação pré-escolar como um nível autónomo com objectivos específicos e a sua frequência facultativa, reconhecendo à família o papel essencial no progresso da educação pré-escolar, pelo que ressaltam três aspectos: o regime de frequência e a sua justificação, a interdependência com o meio familiar; a autonomia em relação aos outros níveis de ensino.

Até então foi também identificada que a política da expansão da rede de educação pré-escolar não assentou num estudo demográfico, pelo que se criaram jardins de infância onde a população infantil era reduzida e a tendência decrescente inflacionava os custos económicos do seu funcionamento (Vilarinho, 2000; Vasconcelos, 2005). Apesar desta realidade não ser significativa no conjunto do parque dos jardins de infância, este serviu de argumento para aqueles que consideraram um investimento caro num País com dificuldades económicas e a quem se impunha novos desafios educativos a alcançar num contexto mais alargado – o contexto europeu.

1.5. Um Percurso de Retrocesso no Âmbito na Reforma (Os Primeiros Anos da Década de 90)

É no âmbito do processo da reforma de Roberto Carneiro, iniciado durante o Xº Governo Constitucional e que se segue nos períodos seguintes até ao ano de 1995, que a educação pré-escolar em Portugal passa por um período difícil. Parece de facto um fenómeno controverso entre o preconizado na Lei de Bases do Sistema Educativo e a aplicação prática da Lei. As prioridades governamentais já referenciadas no ponto anterior canalizaram maiores investimentos para o Ensino Básico e o Ensino Extra-escolar.

Reportando-nos ainda ao final da década de 80, precisamente em 1988, as taxas de cobertura da educação pré-escolar rodavam os 36% comparativamente às taxas dos países do norte da Europa que abrangiam entre os 60% a 80% das crianças.

Em contrapartida à decisão governamental, a procura social deste nível educativo é cada vez maior e constitui-se como grupo de pressão junto de entidades locais desafiando as orientações do sistema central. Em 1994, como início para dar resposta às pressões sociais, bem como às influências da sociedade científica advogando a importância da frequência da educação pré-escolar para o sucesso escolar e para a realização dos cidadãos, o Conselho Nacional de Educação elabora um parecer sobre a educação pré-escolar em Portugal (Parecer n.º1/1994). Neste parecer eram indicados os constrangimentos face à expansão da rede pública dos jardins de infância. Numa perspectiva quantitativa são indicadas as salas de jardins de infância a

aguardar a publicação de Portaria desde 1988, mas que entretanto por estarem prontas e equipadas, eram necessárias à comunidade, e como tal, as autarquias assumiram o seu funcionamento de forma ilegal. Eram cerca de 60% das 791 salas de jardins de infância propostas em projecto de Portaria.

Em 1995, na sequência da atenção que o Governo teve para com este sector, publicou-se então o Decreto-lei n.º 173/95 de 20 de Julho definindo as regras para a expansão da educação pré-escolar, mas não tendo em conta o parecer do Conselho Nacional de Educação de 1994 e não clarificando o papel da educação pré-escolar no sistema educativo. O Governo visava a expansão da rede pública não criando mais nenhum jardim de infância, nem colocando nenhum educador de infância. Neste período, o Estado não investiu na educação pré-escolar e aguardou sobretudo pelo investimento de iniciativas privadas e de solidariedade social, o que originou um novo percurso na expansão da rede pública dos jardins de infância. O modelo operacional era o contrato programa acompanhado de protocolos entre o Ministério da Educação e a entidade proponente.

Salientamos que os contratos-programa foram uma tentativa de impulsionar as autarquias, mas não foram aceites pela sua maioria. Não vinha alterar o aspecto organizacional e institucional do jardim de infância da rede pública, e em contrapartida, exigia das autarquias não só a construção do equipamento, como a gestão dos recursos humanos, em que *“o apoio financeiro a conceder nos termos do presente diploma é de 2 800\$00 por ano e por sala, para pessoal e material didáctico”* (Decreto-lei n.º 173/95, Art.º 4º p.1). Além disso, no mesmo documento, era referido que o pessoal a afectar *“não tinha qualquer vínculo ao Estado”* (Art.º 6º).

De sublinhar que este Decreto-lei n.º 173/95 foi publicado pouco antes da queda do Governo e criticado pelas forças políticas, pelo Conselho Nacional de Educação, pelos seus destinatários e sindicatos.

Este percurso não só suspendeu a expansão da rede pública como arrastou consigo uma desvalorização da profissão docente, uma vez que o provimento dos lugares dos jardins de infância autárquicos não eram por concurso público, sendo deslocadas educadoras do então quadro único com residência na área geográfica e os seus lugares deixados vagos.

Portugal apresenta ainda neste período a mais baixa taxa da União Europeia no que concerne à taxa de cobertura da educação pré-escolar, que face aos 5 anos é sempre superior à dos 3 e 4 anos e que atinge valores próximos dos 100%, com valores globais na ordem dos 90%. No nosso País em 1991/1992 a taxa de escolarização era de 51,9%, sendo que apenas 21% corresponderá à taxa de cobertura dos jardins de infância da rede pública.

1.6. O Novo Papel Estratégico do Estado Face à Educação Pré-Escolar - a Revitalização da Expansão da Rede Pública da Educação Pré-escolar (1996-2002)

Depois da mudança governamental de 1995 e com o XIII Governo Constitucional, existe um novo desenvolvimento para a educação de infância, afirmada como prioridade nacional (Ministério da Educação, 1996, 1998). Esta data marca o início de um novo percurso na expansão da rede da educação pré-escolar, que faz parte integrante do programa do Governo e com vários princípios orientadores, dos quais evidenciamos:

a) Educação para todos - A educação é um direito que deve ser garantido a todos, com a maior duração possível, atendendo à diversidade de situações, nas melhores condições, de acordo com as necessidades de realização das pessoas e os objectivos de desenvolvimento económico e social;

b) Qualidade e equidade - A educação de qualidade exige níveis elevados de motivação individual e institucional, uma justa distribuição de recursos, a igualdade de oportunidades, a melhoria da acção social e uma aposta clara na educação pré-escolar e básica, na educação permanente, no ensino especial e na valorização da língua, da cultura e da educação artística;

O respectivo programa pretende desenvolver a oferta da educação pré-escolar de qualidade, como primeira etapa da educação básica, tendo sido mencionado que no início do mandato, em 1995, dentro dos maiores problemas na área da educação no nosso país, um deles era “*a debilidade da educação pré-escolar, quer quanto à taxa de cobertura, quer quanto à qualidade e à assimetria geográfica da oferta*” (M.E., 1998: 8)¹⁹.

¹⁹ Em Março de 1998, é publicado um documento orientador das políticas para o Ensino Básico com o tema “Educação, Integração, Cidadania”. Nele a Educação Pré-

Tais orientações serão concretizadas através de medidas que o Governo se propõe a desenvolver no seu prazo da legislatura e que constituirão instrumentos decisivos para a melhoria da educação, tendo como meta o conceito de qualidade educativa e responsabilidades partilhadas entre os vários agentes educativos e sociais. O aumento dos níveis de educação e formação da população portuguesa, tendo como referência os indicadores europeus, evitando a criação de novos efeitos de exclusão (tanto sociais como geracionais), implica a adopção da seguinte opção estratégica no que respeita à educação pré-escolar:

“Privilegiar a educação pré-escolar e o ensino básico enquanto alicerces da qualidade da educação, quaisquer que sejam os posteriores percursos escolares e profissionais dos cidadãos, assegurando a formação integral de crianças e jovens, considerando a escola como um espaço privilegiado de educação em liberdade e para a cidadania; (Programa do Governo, alínea b)

Entre as medidas de natureza geral (Ponto 1.2) salientamos:

“Negociação de um pacto educativo que assegure a mudança de método, a continuidade de políticas, a concertação e a co-responsabilização de todos os protagonistas do processo educativo; alínea a)

“Desenvolvimento de mecanismos apropriados a um maior protagonismo do poder local, numa perspectiva de descentralização, estabelecendo, através do diálogo com as autarquias locais, a transferência de competências com afectação dos necessários meios, visando, prioritariamente, a criação de uma rede nacional de educação pré-escolar e a gestão das infra-estruturas do ensino básico; (alínea e), Ponto 1. Capítulo V – Educação, Ciência e Cultura – Programa do XIII Governo Constitucional, 1995).

Entre as medidas de natureza específica (Ponto 1.3) destacamos a seguinte:

“a) Na educação pré-escolar, estabelecer, com os restantes protagonistas envolvidos no processo, um plano concertado de alargamento da rede nacional de educação pré-escolar, coordenando a sua expansão e o seu funcionamento, com exigências de qualidade, garantindo a especial participação das autarquias locais e estimulando também o desenvolvimento de iniciativas particulares e cooperativas ao nível local, sem prejuízo da função reguladora do Estado;”

escolar é definida como a primeira prioridade, integrando-a com o 1º Ciclo do Ensino básico, em que é assumido o compromisso de generalizar a oferta de uma Educação Pré-escolar que dê resposta às necessidades das crianças e das famílias, numa tripla perspectiva: definindo padrões de qualidade através de linhas de orientação curricular, assegurar a tutela pedagógica do Estado e promover o alargamento até ao ano de 2000/2001 da rede nacional até à cobertura do território e da população dos 3 aos 5 anos, combinado as dimensões educativa e social.

Este XIII Governo Constitucional (1995-1999) definiu ainda dois grandes objectivos estratégicos: (1) conferir visibilidade nacional à educação de infância, enquanto alicerce de cidadania; (2) criar condições para que 90% das crianças de 5 anos tivesse acesso à educação pré-escolar até ao ano lectivo 2000/2001.

Foi elaborado um relatório estratégico para o desenvolvimento e expansão da educação pré-escolar (Formosinho & Vasconcelos, 1996) o qual deu origem ao Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar em Portugal (M.E. 1996, citado por Vasconcelos, 2005), apresentado ao País e do qual emergiu a criação de um Gabinete para a Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (GEDEPE)²⁰ e uma linha de crédito bonificado, destinada à atribuição de financiamento de projectos enquadrados no Programa.

O Plano de Expansão consistia no seguinte:

“Lançar o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar em coordenação com as autarquias locais, entidades privadas e de solidariedade social, assumindo o governo um papel orientador e regulador. Para responder a estas necessidades, o orçamento da educação pré-escolar foi duplicado;

Estabelecer contratos-programa com municípios e entidades privadas de modo a expandir e desenvolver a educação pré-escolar;

Adoptar um modelo organizativo da rede pública para a expansão da educação pré-escolar, em estreita ligação com os ciclos da educação básica;

Estabelecer, através de iniciativas que mereçam a concordância de todos, um apareceria real entre o Estado e a sociedade civil;

Tornara a Educação pré-escolar uma das unidades de desenvolvimento para uma sociedade educativa, envolvendo crianças, pais, profissionais e a sociedade, em geral.” (Relatório temático da OCDE, 1999: 9)

O Estado assume um novo papel de um Estado melhor, mais regularizador e compensatório o que permitia de acordo com Formosinho (1994) uma melhor coordenação das ofertas educativas para a educação pré-escolar. O seu papel regulador era o de criar legislação, oferecer apoio técnico e pedagógico e criar um sistema inspectivo. A coordenação de ofertas

²⁰ Através do Despacho 186/ME/MSSS/MEPAT/96

educativas implicava a monitorização contínua do sistema de forma a tornar possível o papel compensatório e o desenvolvimento da rede pública como “modelo-padrão”.

A questão de Estado compensatório, de acordo com Vasconcelos (2005:45) “*entendia-se que o Estado deveria dar uma atenção muito especial e mais directa às regiões isoladas e às áreas socialmente carenciadas*”.

Em 26 de Janeiro de 1996 é publicada a Portaria n.º 17-C/96, cujo preâmbulo continha a seguinte informação:

“A aposta clara do Governo na Educação Pré-escolar enquanto alicerce de qualidade da educação e de formação integral das crianças, embora supletiva da acção educativa da família, implica, em cumprimento do disposto na Constituição e na Lei de bases do sistema educativo, o alargamento da respectiva rede nacional, pelo que ora se procede à criação de 779 lugares de educador de infância.”

Procedeu-se à legalização das salas de jardins de infância públicos abertas no período anterior, pelo que no ano de 1996/1997 entraram em funcionamento mais 779 lugares de jardins de infância, aos quais foram afectos igual número de educadores de infância. No ano seguinte, através da publicação da Portaria n.º 1227, de 15 de Dezembro, serão criados mais 200 lugares e o alargamento de 66 já existentes.

“Constituindo o ano lectivo de 1997-1998 um ano de transição e de investimento extraordinário na diversificação e melhoria da qualidade dos serviços prestados nos estabelecimentos de educação pré-escolar, a oferta da rede pública será alargada, nomeadamente, pela criação de 200 novos estabelecimentos e pelo alargamento de 66 dos já existentes.” (Portaria n.º 1227/97)

Em 1997, em Portugal continental, 64,5% das crianças frequentavam estabelecimentos de educação pré-escolar²¹. Os objectivos do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar determinam que até ao fim de 1999 frequentem 90% das crianças de 5 anos, 75% das crianças com 4 anos e 60% das crianças com 3 anos.

²¹ Estes dados são de acordo com o estudo temático da OCDE, de Janeiro de 2000, sobre a Educação Pré-escolar e Cuidados para a Primeira Infância em Portugal.

Assim, entre os anos de 1995 e de 2000 verifica-se uma expansão da

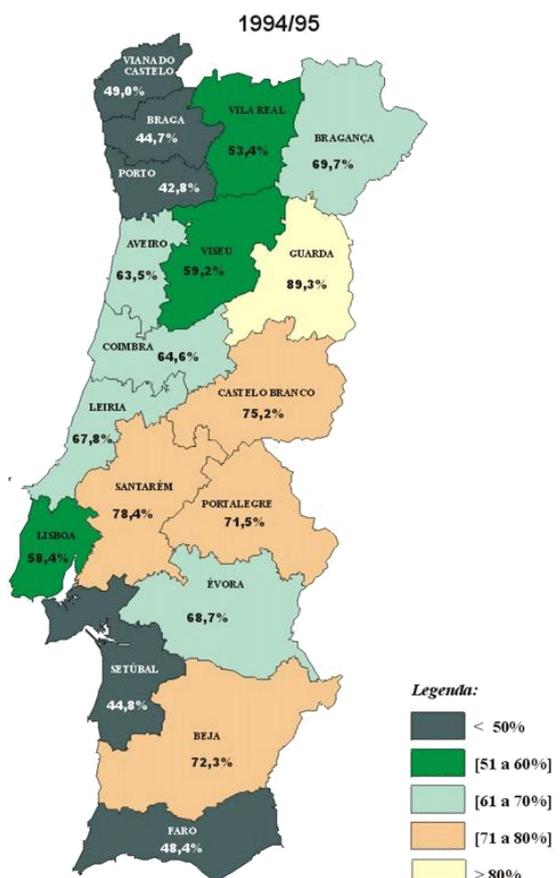


Fig.1. Taxa de cobertura da educação pré-escolar no continente em 1994/1995

rede significativa de 54,5% para 71,6%, com expressões de cobertura de 84,2% para os 5 anos, 72,4% para os 4 anos e 58,3% para os 3 anos de idade (Vasconcelos, 2005). Neste último processo, segundo alguns autores (Vilarinho, 2000), a substituição da rede pública por rede nacional induziu algumas ambiguidades na clarificação da medidas a implementar. O que se podia implementar era o público, o privado ou o misto. O plano de expansão da rede previa a existência de parcerias diversificadas para o desenvolvimento da rede de educação pré-escolar no nosso País.

Decorrente dos objectivos nacionais, iniciou-se então um novo Programa de Expansão e Desenvolvimento, através do Pacto Educativo do Futuro (1996) e da Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97). Esta nova Lei estabelece o ordenamento jurídico em que se realiza a educação pré-escolar, define a rede, os princípios gerais pedagógicos, bem como os princípios de organização.

Posteriormente a Lei n.º 5/97 é regulamentada através de um conjunto de diplomas coerente, integrado e abrangente²², no sentido da educação pré-escolar ter uma função educativa e social, respeitando os princípios orientadores: educação para todos, qualidade e equidade²³.

²² Departamento Educação Básica (1997).

²³ Ministério da Educação (1997). Legislação. No seu preâmbulo assinado pelo Sr. Ministro da Educação Eduardo Marçal Grilo é indicado que decorrente da Lei-quadro,

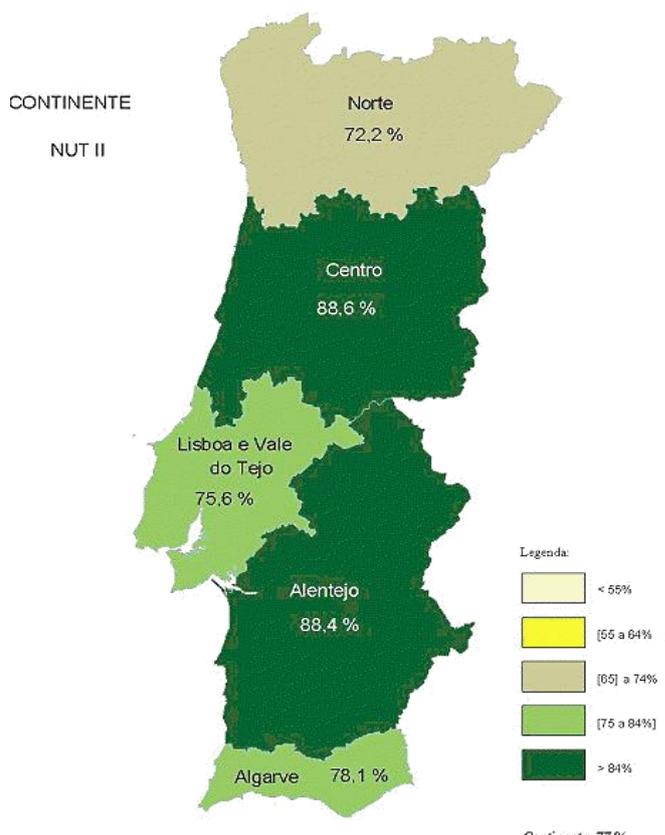


Fig.2. Taxa de cobertura da educação pré-escolar no continente em 2002/2003

Em síntese, e de acordo com os dados nacionais, podemos verificar que até 1994/95 a taxa da rede de educação pré-escolar era em média de 55,5%, com valores diferenciados de região para região (Fig.1).

Em 2002/2003 verificamos que a taxa de cobertura média sofreu um aumento significativo em relação ao ano de 1994/95 (Fig.2).

Todavia, a evolução é ainda mais acentuada se considerarmos que no início do percurso a taxa era de aproximadamente 10% em 1979. Em 2002/2003 a relação entre a população residente em cada região e a população escolar vem demonstrar que apesar do esforço empreendido no programa, as regiões apresentam situações diversas e nem todas as crianças supostamente estimadas têm acesso a este nível educativo (Quadro 5).

Taxas de Cobertura 2002/03												
IDADES	Estimativa População Residente 2002 ²⁴				População Escolar 2002/03 ²⁵				Taxa de Cobertura 2002/03			
	3 a 5 anos	3 anos	4 anos	5 anos	3 a 5 anos	3 Anos	4 Anos	5 Anos	3 a 5 anos	3 Anos	4 Anos	5 Anos
NORTE	122679	42435	40075	40169	88567	22995	30638	34934	72,2	54,2	76,5	87,0
CENTRO	49984	17315	16241	16428	44261	13096	15162	16003	88,6	75,6	93,4	97,4
LISBOA VALE TEJO	105058	36930	34604	33524	79456	22466	26895	30095	75,6	60,8	77,7	89,8
ALENTEJO	13512	4681	4422	4409	11948	3639	4099	4210	88,4	77,7	92,7	95,5
ALGARVE	11001	3917	3537	3547	8596	2210	2964	3422	78,1	56,4	83,8	96,5
CONTINENTE	302234	105278	98879	98077	232828	64406	79758	88664	77,0	61,2	80,7	90,4

Quadro 5. População Residente e População Escolar em 2002/2003

o conjunto de legislação aprovado para o sector, evidencia a dimensão deste esforço e é em si um verdadeiro guia para todos quantos continuam a luta para que a educação pré-escolar adquira o papel que deve ter na formação, na socialização e na educação de todas as crianças portuguesas.

²⁴ Fonte: INE- Estimativa População Residente 2002.

²⁵ DAPP/DSEI - População Escolar 2002/03.

Verificamos ainda que são as crianças de 5 anos que têm maior taxa de cobertura mas que ainda não atinge os 100%. As crianças de três anos apresentam valor médio mais baixo no que corresponde à taxa de pré-escolarização. Em 1994/1995, a rede de educação pré-escolar acolhia cerca de 172.582 crianças face a 235.208 a frequentar em 2002/2003. Verificou-se do ponto de vista quantitativo um aumento de cobertura com um acréscimo de 62.626 crianças, o que representou um crescimento bruto de 36%²⁶. A rede pública atinge valores superiores à rede privada, como se pode verificar no quadro 6.

População Residente na Faixa Etária dos 3-5 anos	Número de Crianças a Frequentar os Jardins de Infância		
	Rede Pública	Rede Privada	Total
302 234	117 915	117 293	235 208

Quadro 6. Distribuição do número de crianças, por redes, no ano lectivo 2002/2003

No ano 2000, é publicado o estudo temático da OCDE sob o tema «Educação Pré-escolar e Cuidados para a Primeira Infância». Este projecto emergiu na reunião Ministerial de 1996, sobre «Tornar a Realidade Contínua ao Longo da Vida, para Todos». A finalidade deste exame era permitir a comparação das informações recolhidas em cada um dos doze países, com o objectivo de melhorar as políticas para todos os estados membros da OCDE, no âmbito da prestação de cuidados à infância, com enfoque em questões relacionadas com a qualidade, acesso de igualdade no âmbito de políticas nas diversas áreas: regulamentações, pessoal, conteúdos programáticos e sua implementação, envolvimento da família e apoio à família; subsídios e financiamentos.

Este é de facto um período marcante para a expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. É um período a que Vilarinho (2000) designa por um período de revitalização. Muito se avança do ponto de vista qualitativo quer qualitativo. O exame temático vem concluir que, nos últimos anos, a educação de infância teve um grande percurso. Foi

²⁶ Fonte: DAPP (actualmente GEPE).

prioridade política entre as entidades responsáveis sendo “*cada vez mais, uma questão decisiva no voto dos cidadãos*” (OCDE, 2000: 49).

O relatório - O Futuro da Educação em Portugal (2000)- coordenado por Roberto Carneiro, refere que apesar dos progressos verificados ao longo da década de 90, ainda se apresenta em Portugal valores baixos de cobertura da educação pré-escolar, em comparação com outros países da união europeia. Esse relatório prevê a evolução da educação pré-escolar de modo a abranger 87% das crianças da faixa etária 3-5 anos até 2005; 100% até 2010, com as seguintes hipóteses específicas: 100% para as crianças de 5 anos em 2005; para as crianças de 4 anos 84% até 2005 e 100% até 2010 e para as crianças de 3 anos cobertura de 79% até 2005 e 100% até 2010. O objectivo será uma cobertura nacional, com eliminação das disparidades regionais.

De um conjunto de recomendações efectuadas²⁷ destacamos a necessidade de melhorar a coerência das medidas políticas e sua implementação, bem como investigar sobre a qualidade dos diversos serviços de apoio: a diversidade de tipos de estabelecimentos é considerada necessária para dar resposta aos diversos tipos de necessidades experimentadas pelas famílias. No entanto é sublinhada que essa diversidade deveria implicar diversidade na qualidade. Deve, por conseguinte, ser examinado o nível de qualidade dos serviços prestados pelos diversos tipos de estabelecimentos.

Em 2002 este governo cessa as suas funções. Apesar do percurso efectuado neste último período, pelo que em 1995 a taxa de pré-escolarização era de 58% e alcançou os 77% em 2003, podemos verificar que a rede pública necessitará de continuar a caminhar no sentido ascendente, conduzida pela necessidade de aumentar a sua taxa de pré-escolarização.

²⁷ Ver estudo temático da OCDE sob o tema “Educação Pré-escolar e Cuidados para a Primeira Infância (1999)”

1.7. A Reorganização da Rede Pública da Educação Pré-Escolar - Uma Tentativa de Integração (2002-2005)

A 6 de Abril de 2002 assume o poder o XV Governo Constitucional, sendo constituído pelo Partido Social-Democrata e pelo Partido Popular, na sequência das eleições de 17 de Março de 2002. A educação pré-escolar inicia um novo percurso.

Como linha de acção relativamente à educação o enfoque é dado ao ensino escolar, com a proposta de alargamento da escolaridade obrigatória. Essa proposta de Lei era considerada uma ruptura relativamente à Lei de Bases do Sistema Educativo ainda em vigor, considerando o carácter infra constitucional destes diplomas, a qualidade do trabalho legislativo de 1986 e a sensibilidade de que em áreas como a educação, as melhorias devem acontecer sobretudo numa lógica de regeneração das estruturas e das práticas existentes.

Os indicadores do Orçamento Geral do Estado de 2005 demonstraram que foram retirados 34% do orçamento à educação pré-escolar, o que necessariamente bloqueia o processo de expansão da rede pública com o correspondente adiamento da promessa de uma total cobertura do grupo etário dos 3 aos 6 anos.

As alterações estruturais introduzidas pela legislação reguladora da Reforma do Ensino Secundário, promovida pelo XV Governo Constitucional, merecem particular atenção. No entanto procura dar-se uma visão integral de todo sistema, desde o nível Pré-escolar ao do Ensino Superior. O entendimento de que a educação e formação profissional constituem um processo integrado, é reforçado e operacionalizado pela actual reforma do sistema educativo. Esta orientação dá continuidade a medidas políticas de igual sentido, que vinham a ser tomadas em articulação com decisões e orientações Comunitárias, que foram particularmente reforçadas após a decisão da Estratégia de Lisboa, em Março de 2000, durante a Presidência Portuguesa da Comunidade. Neste conselho foi aprovada uma nova estratégia para a Europa, baseada na

inovação e na formação ao longo da vida, como suporte do desenvolvimento económico e social.

A Estratégia de Lisboa, define como objectivo estratégico para a União Europeia, na década de 2001 a 2010: “...*tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social*”. Esta decisão tem vindo a ser reforçada e o progresso obtido avaliado, nos termos da própria estratégia então definida, nos subsequentes conselhos da Primavera de Estocolmo (03/01), Barcelona (03/02) e de Bruxelas em (03/03 e 03/04).

A política governativa para o sector da educação e formação baseia-se num conjunto de princípios, de que se salientam:

*“A adequação das políticas educativas às necessidades de cada indivíduo;
A promoção da educação para os valores;
A valorização da actividade docente;
A promoção de uma cultura de avaliação;
O desenvolvimento da cultura científica;
O empenho na abertura ao mundo;
O equilíbrio entre as responsabilidades do Estado e da sociedade civil;
O reforço da identidade nacional, incentivando o orgulho na nossa história, na nossa língua e na nossa cultura.”*

No «Relatório Nacional sobre a Implementação do Programa de Trabalho Educação e Formação 2010», publicado em Abril de 2005, pelo Ministério da Educação, indica que o Programa actual deste XVII Governo reconhece de forma explícita o enquadramento europeu como uma oportunidade única para Portugal, inscrevendo-se as suas propostas apresentadas para a sua legislatura (2005-2009) em particular o capítulo da educação, no quadro definido pela Estratégia de Lisboa. Em termos sectoriais, o Programa do Governo aposta numa educação de qualidade para todos, centrada em prioridades, em resposta aos problemas de fundo que têm caracterizado a educação nos últimos anos. Destacamos dentro dessas prioridades enunciadas, as seguintes:

“a) alargar progressivamente a educação pré-escolar a todas as crianças em idade adequada e consolidar universalidade do ensino básico de 9 anos.

(...)

c) mudar a maneira de conceber e organizar os sistemas e os recursos educativos, tendo em atenção o ponto de vista do interesse público geral, dos alunos e das famílias;

d) enraizar a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas em todas as dimensões do sistema de educação e de formação.” (M.E. “2005: 8/9)

É ainda referido nesse relatório, a necessidade de uma indispensável mobilização e envolvimento da sociedade civil com principal relevância para participação dos parceiros sociais a diferentes níveis – o local (entre os quais as autarquias), o regional e o nacional, através da constituição de parcerias que permitam a partilha de responsabilidades, a detecção de problemas, a elaboração de propostas e de soluções. Entre os vários exemplos de parcerias que têm sustentado o desenvolvimento das políticas e sistemas de educação e de formação, destaca-se entre outros, o contributo no domínio da expansão e desenvolvimento da rede da educação pré-escolar.

1.8. No Caminho da Universalização da Rede Pública da Educação Pré-escolar- um Novo Percurso para a sua Expansão (2005-2009)

Em 2006/2007, a rede pública de educação pré-escolar no nosso País apresentava a seguinte configuração: o número de crianças inscritas era de 127.541, em que 123.609 são do Ministério da Educação. O parque da rede pública da educação pré-escolar era constituído por 2.997 jardins de infância de tipologia isolada, 1.353 escolas básicas com jardim de infância, 36 escolas básicas integradas com jardins de infância e 83 centros de animação infantil ou comunitária.²⁸

O XVII Governo Constitucional com vigência para o período de 2005 a 2009, tomou posse a 12 de Março de 2005, dispondo de apoio parlamentar maioritário do partido Socialista. No seu programa, e dentro da área das políticas sociais, destacamos no seu primeiro ponto “*mais e melhor educação*”.

²⁸ Fonte: GEPE (Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação).

Fundamentado na vontade expressa em superar o atraso educativo português face aos padrões europeus, pretende “integrar todas as crianças e jovens na escola e proporcionar-lhes um ambiente de aprendizagem motivador, exigente e gratificante (...)” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 42).

As propostas apresentadas inscrevem-se no quadro definido pela Estratégia de Lisboa. Neste âmbito e de acordo com o programa governativo, foram definidas cinco ambições no sentido de avançar no caminho da inclusão e da igualdade de oportunidades “defendendo uma escola pública e valorizando o serviço público de educação e a escola aberta a todos” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005:43).

Uma das estratégias apontadas é o prosseguimento da racionalização das redes de pré-escolar e de escolas do ensino básico em estreita cooperação com um conjunto de parceiros sociais, dos quais se sublinham as autarquias. De acordo com o mesmo programa:

“O Governo contratualizará com a sociedade civil e, em especial, com os municípios, a resolução de problemas e assimetrias escolares” (2005:43).

“A prioridade essencial na organização dos estabelecimentos de pré-escolar e escolas básicas será adaptar os modos e tempos de funcionamento às necessidades das famílias” (2005:44)

A diversidade organizacional e estrutural está presente ao longo das linhas programáticas para a Educação, no quadriénio de 2005-2009. Tendo como percurso a efectuar, a continuidade da participação democrática na construção, gestão e administração do sistema educativo, é estabelecido um tronco comum para as políticas de intervenção: colegialidade na direcção estratégica, participação da comunidade local, gestão executiva a cargo de profissionais de educação de acordo com as características, diversidade e possibilidades locais, na medida em que é dado o enfoque à diversidade organizacional e gestão.

Uma das metas a atingir, no fim da legislatura, no que concerne à educação pré-escolar é que 100% das crianças com cinco anos de idade frequente a educação de infância. Estabelece-se aqui um percurso que permita a existência de uma rede de oferta de equipamentos educativos capaz de

permitir a universalização da educação pré-escolar em Portugal e sobretudo a educação pré-escolar pública.

A preocupação com o desenvolvimento dessa rede continua neste Governo, quando se pronuncia sobre a promoção da qualidade educativa assumindo ainda como prioridade a criação de uma rede territorialmente equilibrada e eficiente de recursos educativos, sociais e psicológicos para o apoio às escolas e aos professores.

São definidas as competências para cada agente educativo, colocando a administração educativa ao serviço das escolas e das comunidades, dando ao estado um papel financiador e regulador do sistema educativo nacional. A política de desconcentração pretende caminhar para uma maior descentralização de competências para os municípios, alargando e reforçando o que se protagonizou no governo anterior com acréscimo das competências no âmbito do planeamento educativo local e da gestão dos recursos físicos e humanos não docentes.

Os objectivos a atingir foram operacionalizados em dois programas de intervenção: um Programa nacional para o reordenamento da rede escolar do ensino básico e da educação pré-escolar, iniciado a 1 de Dezembro de 2007. Um outro Programa para o apoio ao alargamento da rede de educação pré-escolar para os anos 2008/2009 e 2009/2010, iniciado a 9 de Julho de 2008.

O Programa Nacional de Requalificação da Rede do 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar visa garantir a igualdade de oportunidade de acesso a espaços educativos de dimensão e recursos adequados ao sucesso educativo. Importa assim, dar prioridade à reorganização da rede de escolas, identificando, num trabalho de proximidade com as autarquias a recuperação ou construção de estabelecimentos de ensino.

Neste contexto, foram mobilizados significativos recursos financeiros, disponibilizados pelo QREN (2007-2013), de forma a possibilitar o cumprimento deste objectivo de política. A intervenção na rede escolar do

Ensino Básico e da Educação Pré-escolar a efectuar, quer em zonas rurais, quer em zonas urbanas engloba dois tipos de acções²⁹:

1. Nas zonas de baixa densidade, a intervenção deverá contemplar a construção de raiz de uma ou mais escolas com 1º ciclo ou na requalificação de escolas já existentes em áreas geograficamente centrais em relação a outras escolas de 1º Ciclo de reduzida dimensão. Após a construção dos centros escolares ficarão reunidas as condições necessárias para promover a suspensão do funcionamento das escolas com 1º Ciclo de pequenas dimensões.

2. A criação de novas condições de funcionamento nas escolas com 1.º ciclo situadas em Zonas Urbanas passa, necessariamente, pela opção estratégica de, em determinadas localidades, apostar na construção de novas escolas que integrem o 1.º ciclo e a educação pré-escolar, sempre na perspectiva de Centro Escolar, bem como, pela requalificação dos espaços escolares já existentes.

Qualquer uma das possibilidades de intervenção atrás sugeridas, tendo em conta, obviamente, os objectivos estratégicos de desenvolvimento definidos por cada Município, consubstanciados na Carta Educativa concelhia serão estruturados na lógica do Centro Escolar. A criação de novos centros escolares ou a sua implementação através de intervenções de requalificação/ampliação de equipamentos escolares já existentes deverá ser perspectivada num lógica de conforto e funcionalidade atendendo aos parâmetros de qualidade nos espaços de acolhimento das crianças e dos alunos.

Embora este programa tenha maior incidência no redimensionamento da rede do 1º Ciclo do ensino básico, evoluindo para edifícios que integrem este nível de ensino e também a educação pré-escolar. Caminhamos num percurso de desenvolvimento da rede educativa, numa perspectiva integradora, na medida em que o centro escolar é um equipamento que inclui mais do que um grau de ensino, valências de utilização comum ou polivalente, bem como modernização das salas de aulas para utilização informática e actividades experimentais, e ainda espaços exteriores seguros e funcionais. Estas valências deverão ser adaptadas à realidade sócio-económica da zona e em particular à envolvente rural e urbana³⁰.

²⁹ M.E. (2007). Pressupostos de Enquadramento do Programa Nacional para o Reordenamento da Rede Escolar do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar.

³⁰ Regulamento específico – Requalificação da Rede Escolar do Ensino Básico e da Educação Pré-escolar aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação dos programas operacionais regionais, em 19 de Novembro de 2008.

Neste programa, as entidades beneficiárias são apenas os municípios, cuja Carta Educativa se encontre devidamente homologada pelo Ministério da Educação³¹. Porque se torna necessário definir ainda alguns pressupostos que possam auxiliar os diferentes municípios no âmbito deste processo de requalificação, e porque no que concerne à educação pré-escolar, existem já um conjunto de referenciais técnicos legislados em 1998, decorrentes da Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro), definiu-se um conjunto de referenciais técnicos para a construção/requalificação/ampliação de escolas na perspectiva do centro escolar. Face à programação e dimensionamento³², entre vários aspectos salientamos o seguinte:

*“3.3. Considerando-se a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica, as escolas EB1 devem preferencialmente integrar o Jardim de Infância, com a capacidade calculada na base dos valores da pirâmide etária e na oferta local desse equipamento educativo.”
(M.E. 2007:12)*

Para os diferentes tipos e capacidades de estabelecimentos de educação e de ensino em que estejam inseridos a valência de educação pré-escolar, as tipologias são as definidas pelo decreto-lei n.º 314/97, de 15 de Novembro, já mencionado anteriormente. No final da legislatura deste XVII Governo (Setembro de 2009) tinham sido aprovadas, pelo Ministério da Educação, 845 candidaturas aos centros escolares, sendo o maior número da Direcção Regional do Norte com 410, seguindo-se Lisboa com 207, o Centro com 144, o Alentejo com 44 e o Algarve com 40 (Quadro 7).

Direcção Regional Educação	Candidaturas aprovadas pelo M.E. (n.º)
Norte	410
Centro	144
Lisboa	207
Alentejo	44
Algarve	40

Quadro 7. Candidaturas aprovadas pelo M.E.
Fonte GEPE

³¹ Cumprimento do Decreto-lei n.º 7/2003 de 13 de Janeiro.

³² Ver “Alguns referenciais técnicos para a construção/requalificação/ampliação de escolas na perspectiva do centro escolar”.

<http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/programa>. (acedido 12-10-2010)

http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/file/9/programa_ii.pdf. (acedido 12-10-2010)

O segundo programa estabeleceu um regime de acesso ao apoio a conceder pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em que tem se destaca a iniciativa dos municípios para além de contemplar a iniciativa de Instituições particulares de solidariedade social. Contudo o lançamento deste programa é efectuado três anos após a elaboração do Programa do Governo, mais precisamente a 9 de Julho de 2008, como já referimos, mas só para autarquias que apresentassem uma taxa de cobertura inferior à média nacional. Neste sentido apenas se consideraram as autarquias das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto³³.

Este programa pretende dar cumprimento ao disposto no Despacho n.º 23403/2008, de 16 de Setembro, com o objectivo de adequar a oferta global da educação pré-escolar, em que apesar do progresso já registado – frequentam 77% das crianças entre os 3 e 5 anos de idade, mantêm-se alguns constrangimentos, particularmente na periferia dos grandes centros urbanos, que urge colmatar. As candidaturas são apresentadas nos termos do edital publicado em anexo ao respectivo despacho, fazendo parte integrante do mesmo.

Verificamos aqui uma continuidade do programa de expansão e desenvolvimento da rede de educação pré-escolar iniciado pela Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, artigos 6 e 7 bem como do Decreto-lei n.º 147/2007, de 11 de Junho, artigo 19 e seguintes, em que se cria esta linha de apoio, definindo o âmbito desse financiamento para o desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar: infra-estruturas, equipamento e apetrechamento, funcionamento e formação. Definem-se ainda as entidades beneficiárias das quais se destacam os municípios.

“ 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 (lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, art.º 6).

*“Incumbe ao estado apoiar as iniciativas da sociedade civil no domínio da educação pré-escolar, nomeadamente:
Dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
Das instituições particulares de solidariedade social;*

³³ As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto abrangem um total de 24 municípios: Lisboa com 18 municípios (Regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal) e o Porto com 16 municípios (Regiões do Grande Porto e Entre Douro e Vouga).

De outras instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades nos domínios da educação e do ensino (lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, art.º 7).”

Estas regras comuns, relacionadas com o aspecto financeiro, concretizam-se assim num enquadramento normativo unificado, válido para todos os contextos, ou seja, para todas as modalidades de atendimento da educação pré-escolar, com a definição de critérios gerais para o desenvolvimento de uma oferta de qualidade face aos serviços prestados ou a prestar.

Sublinha-se todavia que este papel regulador e estratégico do Poder Central só é possível com a estreita colaboração de entidades do poder local, que vão desde a motivação, iniciativa e disponibilidade financeira, colocando nos seus orçamentos individuais as respectivas rubricas para execução da construção dos respectivos equipamentos educativos. Ressalvamos todavia que a taxa de máxima de co-financiamento é diferenciada para os concelhos da área metropolitana de Lisboa face aos concelhos da área metropolitana do Porto.

*“O apoio a conceder pelos ministérios envolvidos, que assume a forma de subsídio não reembolsável, respeitará as seguintes condições:
A taxa máxima de co-financiamento é de 50% sobre o valor das despesas elegíveis;
A parte não co-financiada é suportada pelos beneficiários. (...)”³⁴.*

*“O apoio a conceder pelos ministérios envolvidos, que assume a forma de subsídio não reembolsável, respeitará as seguintes condições:
A taxa máxima de co-financiamento é de 70% sobre o valor das despesas elegíveis;
A parte não co-financiada é suportada pelos beneficiários. (...)”³⁵.*

As despesas consideradas elegíveis são para a construção de novas salas de educação pré-escolar, incluindo a construção de raiz ou ampliação de instalações existentes, para a execução de arranjos exteriores envolventes, dentro do recinto escolar e ainda para a aquisição de mobiliário escolar, material didáctico e equipamento informático, destinado ao apetrechamento das novas salas de educação pré-escolar³⁶. Para estas situações, os valores

³⁴ In anexo - Edital do despacho 23403/2008, ponto 5, alíneas a e b, destinado à área metropolitana de Lisboa.

³⁵ In anexo - Edital do despacho 23403/2008, ponto 5, alíneas a e b, destinado à área metropolitana de Porto

³⁶ In anexo - Edital do despacho 23403/2008, ponto 5, alínea c, c1,c2 e c3.

máximos de referência sobre os quais incide a taxa de co-financiamento, face às despesas consideradas elegíveis e definidas nas alíneas anteriores, são iguais para as duas áreas.

O referido despacho considera que deste modo será efectuado um contributo para o reordenamento da rede concelhia.

No ano de 2009 é publicado um outro despacho – o Despacho 9620/2009, de 7 de Abril, dando assim continuidade ao programa iniciado com o Despacho 23403/2008, de 16 de Setembro. Estas iniciativas são do Ministério da Educação, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, do Trabalho e da Solidariedade Social.

Podemos verificar que, durante este período governativo, a educação pré-escolar ainda continua num percurso expansionista, procurando-se alargar a oferta educativa. Sublinhamos todavia que ela caminha a par de outros níveis de ensino, deixando para trás edifícios de tipologias únicas, mais isoladas, para fazer parte integrante das infra-estruturas de ensino. Demarcase assim a importância dada à sequencialidade e continuidade das crianças no mesmo local, aliado à qualidade dessa mesma expansão. A insuficiência de oferta em determinados lugares vem fazer com que o governo decida agir com um segundo programa, sendo que é mais uma vez chamada a autarquia, na figura do seu município a tornar-se o agente do poder local privilegiado para a aplicação das políticas emanadas pelo poder central.

Em síntese, no período em referência (1975-2007), podemos verificar que os percursos efectuados no que concerne à criação e expansão da rede pública da educação pré-escolar, tutelada sempre pelo Poder Central, foram irregulares.

Verificamos ao longo deste capítulo que a educação de infância tem tido uma evolução lenta no nosso País e somente a partir de 1974, se foram desenhando políticas de expansão deste subsistema.

O período que se seguiu ao 25 de Abril caracterizou-se por um contexto menos legislativo e mais operado a partir das transformações sociais. Só a partir de 1978 é que são criados os primeiros jardins de infância oficiais do Ministério da Educação e em 1979 surge um estatuto próprio para estes

estabelecimentos educativos. A rede pública dos jardins de infância do Ministério da Educação foi criada com prioridade de desenvolvimento nas zonas rurais, uma vez que nestas eram maiores as carências de contextos de atendimento às crianças.

Podemos assim considerar este período como um marco fundamental para a expansão da educação pré-escolar em Portugal. O sistema público assiste, na primeira metade da década de 80, a um grande crescimento, correspondendo às intenções políticas da época. Nos anos seguintes segue-se um período de estagnação, por não haver, claramente, uma vontade política para continuar o trabalho até aí desenvolvido, partindo-se de um argumento financeiro.

Os fundos do PRODEP nunca foram aplicados na totalidade porque não havia um projecto político subjacente. A evolução da rede do sistema público mantém-se inalterada até 1993/1994, tendo havido, entretanto, enormes pressões para que houvesse uma expansão do sistema.

Em 1995, o Ministério da Educação elaborou um plano de expansão da rede de estabelecimentos da educação pré-escolar, com o objectivo de assegurar uma maior cobertura da rede pública, e em 1996, produziu-se a Lei Quadro de Educação Pré-Escolar, após consulta junto dos parceiros sociais para a educação. Nesta fase de 1995 a 1999 definiram-se dois grandes objectivos estratégicos: um, o de conferir visibilidade nacional à educação de infância, enquanto alicerce de cidadania; o segundo, criar condições de acesso a todas as crianças em idade pré-escolar, nomeadamente até 2000/2001 para 90% das crianças de 5 anos.

Com uma nova mudança governamental, a educação pré-escolar retoma um novo percurso menos quantitativo e mais direccionado para a organização e funcionalidade dos jardins de infância da rede pública.

Podemos ainda sistematizar os diferentes percursos em função da taxa de pré-escolarização, referenciadas ao longo deste capítulo, e que apontam globalmente para um caminho ascendente do ponto de vista da expansão da rede de educação pré-escolar no nosso País (fig. 3).

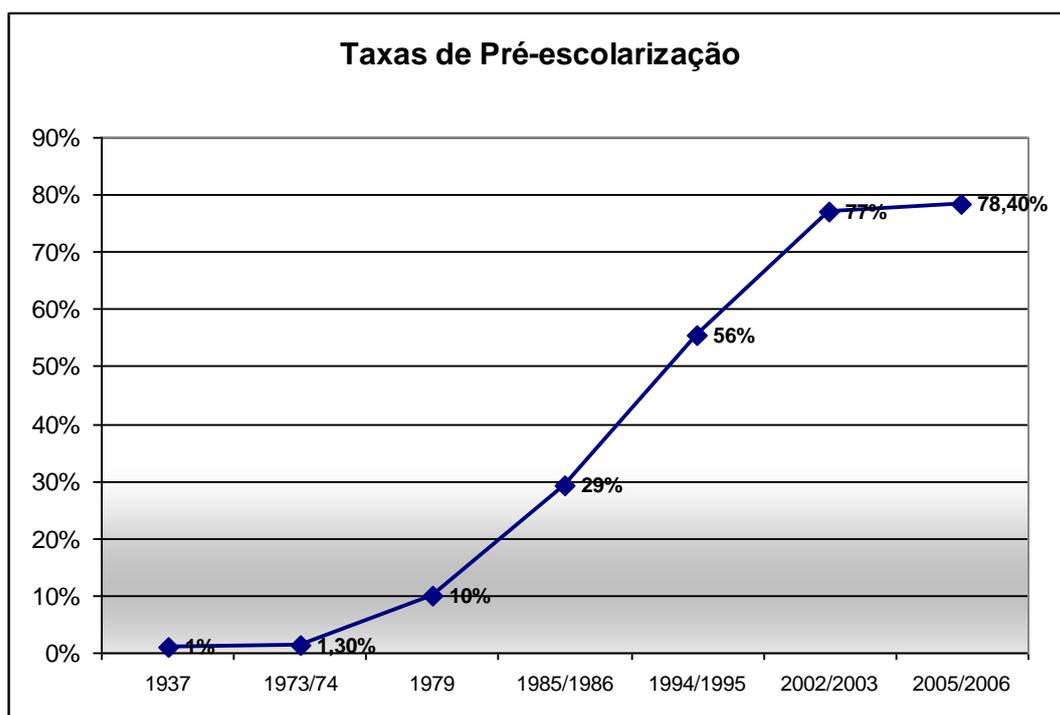


Fig. 3. Taxa de Pré-escolarização – 1937 a 2005/2006.

2. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar – Dinâmicas Face à Diversidade de Modalidades de Oferta Educativa

No capítulo anterior verificamos que a expansão da rede pública da educação pré-escolar apresentou percursos diferenciados. Ela foi objecto de medidas políticas dos diversos governos provisórios e constitucionais, que deram maior ou menor ênfase à necessidade de expansão de uma rede pública da educação pré-escolar. De um percurso orientado para uma perspectiva quantitativa, cruzou-se um percurso qualitativo com uma preocupação direccionada para a qualidade educativa. De acordo com Formosinho (1997: 22) “é essencial que à expansão da educação pré-escolar se acrescente o seu desenvolvimento, o que inclui o aperfeiçoamento dos modelos organizacionais existentes, quer no sector público quer no sector privado.”.

Com tal, abordaremos esta temática não apenas identificando os percursos efectuados pelo poder político, maioritariamente quantitativos, pois eles foram impulsionados por uma diversidade de dinâmicas alicerçadas em concepções sobre a infância, em aspectos culturais e estruturais, e em objectivos concretos quanto à sua finalidade e funcionalidade, mas também do ponto de vista das dinâmicas promotoras da qualidade. A expansão da rede pública da educação pré-escolar não se deve confundir com a qualidade dos serviços prestados (Vasconcelos, 2008).

É num paradigma de diversidade de dinâmicas que abordaremos, neste capítulo, a temática do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Recordamos que ela também foi objecto de medidas políticas de promoção qualitativa da oferta nacional, decorrente de políticas educativas centralizadas, mas não podemos deixar de referenciar que tais medidas foram dinamizadas por contextos sociais marcados por papéis diferenciados entre homens e mulheres, pais e famílias e ainda entidades e agentes da administração local, como actores privilegiados na criação e expansão da rede pública dos jardins de infância do Ministério da Educação.

2.1. Diversidade Conceptual

(De Objectivos de Guarda a Objectivos Educacionais)

“A primeira grande acção junto da infância foi de protecção”

(Magalhães, 1997: 121)

Aliada aos diferentes percursos da educação pré-escolar, nomeadamente após o período marcado pelo 25 de Abril de 1974, a educação de infância tem apresentado uma diversidade conceptual, nomeadamente no que concerne ao seu processo de construção de uma rede de serviços de atendimento às crianças pequenas, alicerçado numa diversidade de objectivos e finalidades.

Antes de tudo importa sublinhar que, no nosso país, no início, para determinar a importância da educação pré-escolar, foi necessário recorrer à investigação internacional. Aliás o termo «jardim de infância» é um termo criado pelo alemão Friedrich Froebel (1782-1852), que foi um dos primeiros educadores a se preocupar com a educação de crianças. Na tentativa de criar um espaço singular para que um tipo especial de educação fosse realizado, por algum tempo pensou em uma palavra que pudesse explicar esse espaço, denominado por ele «*Kindergarten*», ou «jardim de infância» em português.

Actualmente já dispomos de alguma investigação neste domínio. De análises efectuadas a partir de impacto dos programas pré-escolares, comparando modelos educacionais diferentes, emergem conclusões globais, das quais se sublinha a educação pré-escolar de qualidade que tem impacto duradouro na vida ulterior da criança e que os benefícios são de natureza diversa, tais como no campo dos resultados escolares, nas relações pessoais e sociais e no sucesso da vida pessoal e profissional (Formosinho, 1994)³⁷. Todavia as políticas educativas no nosso País, como podemos verificar no capítulo anterior, muitas vezes não passaram de um plano de intenções, com

³⁷ Formosinho, J. (1994) Pareceres e Recomendações. CNE. São referenciados na perspectiva de análise dos estudos mencionados os trabalhos de Weikart (1993) que concluem que os maus serviços educacionais representam uma oportunidade perdida de contribuir de modo significativo para a qualidade de vida e para o futuro da criança. O estudo de Lilian Katz (1993) diz algo semelhante com enfoque na qualidade de qualquer actividade em educação de infância que será um bom começo para todo o resto da vida da criança.

percursos alternados de avanços e recuos, no que concerne à expansão da rede pública da educação pré-escolar. De um conceito de guarda até 1974, com uma visão assistencial (Vasconcelos, 2005), transita-se para um conceito desenvolvimentista com a redescoberta da criança e uma validação científica, quer dos métodos, quer dos conteúdos aplicados à educação de infância.

Com a criação do estatuto dos jardins de infância em 1979, foram apresentadas as finalidades, pelo que a educação pré-escolar, considerada como o início do processo de educação permanente, a realizar pela acção conjugada da família, da comunidade e do Estado, terá em vista um conjunto de finalidades:

a) Assegurar as condições que favoreçam o desenvolvimento harmonioso e global da criança;

b) Contribuir para corrigir os efeitos discriminatórios das condições sócio-culturais no acesso ao sistema escolar;

c) Estimular a sua realização como membro útil e necessário ao progresso espiritual, moral, cultural, social e económico da comunidade.” (Decreto-lei n.º 549/79 de 31 de Dezembro, art.º1º)

A descoberta das potencialidades do período da infância foi a principal alavanca na defesa de uma educação infantil institucionalizada (Vilarinho, 2000).

A criação de um sistema público da educação pré-escolar que se destina-se às crianças entre os 3 anos e a idade de início da escolaridade obrigatória, por norma os 6 anos de idade, dá visibilidade à importância da criação de contextos formais, enquadrados na tipologia de serviços educativos. Até à data proliferaram um conjunto de serviços para a infância orientados por uma diversidade de finalidades com conceitos diferenciados (Quadro 8), inventariados no Parecer n.º 1/94 do Conselho Nacional de Educação.

Estes contextos formais, nos quais se integram os jardins de infância promovem intencionalmente, ou seja, de forma mais estruturada ou através de um ambiente de incentivo educacional, aprendizagens significativas para as crianças. No nosso país os jardins de infância da rede pública são ainda de frequência facultativa e gratuita. Foram objecto de medidas de políticas de promoção qualitativa e quantitativa da oferta nacional, no final da década de 90 do passado século, mantendo-se desde então em vigor o Programa de

Expansão da Educação Pré-Escolar. Este Plano pretendia garantir um serviço simultaneamente educativo e social, que incluísse não só a expansão da rede como alargasse o horário de funcionamento.

Finalidades	Conceptualização	Serviços de Atendimento
Guarda	Providenciar custódia segura das crianças enquanto os pais estão ausentes; corresponde à actividade designada por “tomar conta de crianças”	Serviços de Cuidados de Guarda Preocupação principal é a custódia segura das crianças, dando baixa prioridade ou ignorando as outras finalidades.
Desenvolvimento	Proporcionar actividades e experiências intencionalmente educativas que promovam o seu desenvolvimento psicomotor, intelectual, afectivo, sociomoral.	Serviços de Cuidados de Assistência Social Integra-se numa lógica de assistencial social mais vasta que inclui o apoio nutricional, apoio sanitário, apoio à educação parental. Situam-se sobretudo em zonas urbanas degradadas ou meios rurais pobres.
Socialização	Proporcionar experiências de interacção social e estimulação interpessoal fora do contexto da família nuclear de modo a garantir a inserção sócio-cultural das crianças nos valores e normas sociais.	Serviços Educativos Contextos formais com serviços prestados por pessoal profissional em que há uma preocupação explícita de promover actividades e experiências nos domínios do desenvolvimento, da socialização e de instrução. Há actividades educativas intencionais. Surgem aqui os jardins de infância
Instrução	Preparação dos requisitos pré-académicos e académicos necessários para a entrada na escola primária e a criação de uma disposição para aprender.	
Apoio Social	Proporcionar às famílias carenciadas serviços socioeducativos que permitam o trabalho das mães fora de casa e a melhoria das suas condições e das suas capacidades educativas.	

Quadro 8. Finalidades dos contextos para educação de infância e sua conceptualização

A substituição da expressão rede pública pela rede nacional veio de acordo com Vilarinho (2000) introduzir algumas ambiguidades na clarificação de medidas que se pretenderam implementar, nomeadamente no que se pretende em relação à Educação Pré-escolar, dando enfoque à implementação do público, do privado ou do misto. O Plano de Expansão propunha o

estabelecimento de parcerias nos seus processos de expansão (aumento da rede) e de desenvolvimento (aumento da qualidade).

Actualmente existe uma rede nacional de educação pré-escolar, constituída por uma rede pública e uma rede privada de estabelecimentos, complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos nacionais. 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. 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.

As finalidades para a criação de uma rede pública da educação pré-escolar são referidas legalmente na Lei-quadro de 1997 (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro)

“(...) (1) Favorecer a formação e o desenvolvimento equilibrado de todas as potencialidades da criança; (2) Desenvolver a formação moral e as capacidades de expressão; (4) Proceder à despistagem de inadaptações, deficiências ou precocidades, prevenindo assim futuras situações de insucesso escolar.” (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro)

O desenvolvimento desta oferta educativa constitui um objectivo de alcance social, promotor da integração e do sucesso escolar, devendo assegurar igualdade de acesso e frequência a todas as crianças.

“Mais do que cenários desconectados, as crianças beneficiam de sistemas de atenção e educação que estejam bem ligados entre si, cujas influências não se neutralizem ou curto-circuitem, mas que se complementem mutuamente, proporcionando, no seu conjunto, oportunidades ricas e polivalentes” (Formosinho, 2000, citado por Vasconcelos 2008: 81)

Todavia, face às políticas de expansão, Vasconcelos (2005: 52) afirma que:

“Nenhum edifício pode ser construído sem fundações e sem andaimes. Sem me tomar por engenheira civil, sei, a partir do “senso comum”, que qualquer edifício deve ser construído de baixo para cima. No caso português, as fundações do edifício da educação de infância implicaram uma vontade política, objectivos a nível nacional, um conjunto legislativo articulado, a enunciação de um referencial pedagógico.”

Mais do que objectivos de guarda, a educação pré-escolar deverá assentar em objectivos educacionais, sem que, e de acordo com Vasconcelos (2005: 53) “*não podemos descuidar a manutenção das fundações e o reajuste sistemático dos andaimes*”, pelo que o Plano de Expansão preconizado em 1996 deverá ser alimentado consistentemente, sendo necessário e importante caminhar para uma segunda fase, numa vertente a que a mesma autora referida anteriormente, designa como um projecto de cidadania³⁸.

Um desenvolvimento sustentado da educação de infância em que as dinâmicas de intervenção social e educativa sejam resultado uma consciencialização de pessoas e instituições, sejam adequadas às necessidades da diversificação de contextos, assente em padrões de qualidade e promovam novos percursos de mudança.

Existe no nosso sistema educativo pensamento conceptual sofisticado e existem alguns momentos de excelência. No entanto, ele não tem sido capaz de, apesar do acentuado crescimento da despesa pública em educação, generalizar a qualidade do ensino e das aprendizagens. Têm imperado em Portugal visões das políticas educativas mais assentes numa prática experimental e casuística do que na assunção de perspectivas integradas e estratégicas, contribuindo para uma lógica de dispersão grave de recursos e de desequilíbrios flagrantes na distribuição das condições educativas. Há muito que o sistema educativo português deixou de ter capacidade para utilizar os recursos nele empregues no crescimento da qualidade dos seus resultados.

Em relação às modalidades de atendimento às crianças dos 3 aos 5 anos, na rede pública, a multiplicidade de contextos que vão do rural ao urbano, do de maior densidade populacional ao de menor densidade populacional, do litoral ao interior, veio determinar uma atenção específica para contextos específicos. Assim, a expansão da rede pública, preconizada em jardins de infância, viu-se em 1997, complementada com outras modalidades alternativas, sobre as quais iremos abordar o ponto seguinte.

³⁸ O projecto de cidadania coloca um conjunto de desafios que poderão agrupar-se de acordo com a autora em três grandes áreas: uma cidadania de direitos e de responsabilidades, uma nova profissionalidade e um “ética de cuidado” para a educação de infância.

2.2. Diversidade de Modalidades de Atendimento

A rede pública da educação pré-escolar iniciou-se com a criação de uma modalidade de atendimento à infância designada por jardim de infância, como verificamos no capítulo anterior.

Actualmente, com a Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro), existe uma rede nacional de educação pré-escolar, constituída por uma rede pública e uma rede privada de estabelecimentos, complementares entre si, visando a oferta universal e a boa gestão dos recursos nacionais. 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. 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.

Todavia, com o objectivo de criar condições de generalização da educação pré-escolar foram também adoptadas diversas soluções em localidades geograficamente dispersas e zonas em que as condições demográficas não justificavam a criação de estabelecimentos deste nível educativo.

Assim, e decorrente do princípio atrás enunciado, existem na rede pública, como outras modalidades de atendimento para as crianças dos 3 anos à idade de ingresso na escola básica, conforme o previsto na respectiva Lei-quadro – Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, no seu art.º 15º:

“a) A educação de infância itinerante;

b) A animação infantil comunitária.

2 —A educação de infância itinerante consiste na prestação de serviços de educação pré-escolar mediante a deslocação regular de um educador de infância a zonas de difícil acesso ou a zonas com um número reduzido de crianças.

3-A animação infantil comunitária consiste na realização de actividades adequadas ao desenvolvimento de crianças que vivem em zonas urbanas ou suburbanas carenciadas, a levar a cabo em

instalações cedidas pela comunidade local, num determinado período do dia.”

O jardim de infância com tivemos já oportunidade de verificar, e de acordo com o relatório Preparatório do Exame Temático da OCDE (DEB, 2000), é a modalidade privilegiada de educação pré-escolar e a mais frequentada por crianças dos 3, 4 e 5 anos. Presta os serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhes práticas educativas, mas actualmente tem uma vertente de guarda, podendo oferecer actividades de apoio à família – o serviço de refeições e o prolongamento do horário. Estas actividades suplementam o horário lectivo, cobrindo a diferença entre este e o horário laboral dos pais.

“Por estabelecimento de educação pré-escolar entende-se a instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe actividades educativas, e actividades de apoio à família. (Lei n.º 5 de 10 de Fevereiro, Art.º 3º, ponto 3)

A animação infantil ou comunitária (C.A.I.C.) destina-se sobretudo a crianças de 5 anos, a fim de poder proporcionar à população que vive em zonas periféricas, populosas e carenciadas, sem acesso a qualquer equipamento, actividades adequadas ao seu desenvolvimento. Nesta modalidade, as actividades realizam-se muitas vezes em instalações cedidas pela comunidade. Esta situação é de carácter provisório, até se construir um estabelecimento de educação pré-escolar para inserir estas crianças.

A educação pré-escolar itinerante (E.P.E.I.) é uma modalidade de educação que possibilita o acesso a crianças dos 3 aos 5 anos residentes em zonas rurais a actividades educativas naqueles locais onde, pelo número insuficiente de crianças não é possível a criação de um jardim de infância. Na generalidade, esta modalidade de oferta de educação pré-escolar funciona em regime de tempo parcial e é organizado por um educador que se desloca diariamente a vários pólos ou directamente às famílias. Pretende-se oferecer às crianças que vivem em meios rurais, importantes e valiosas oportunidades de desenvolvimento educativo e social.

Sendo estas as modalidades de educação e de cuidados para a infância mais comuns na rede pública, o sistema admite uma grande diversidade de atendimentos, no intuito de garantir a todas as crianças o acesso à educação pré-escolar. Esta diversidade entrecruza-se com várias dinâmicas quer do

poder central quer do local, desde a sua concepção ao seu funcionamento e organização. O aspecto comum reside na Tutela Pedagógica única do Ministério da Educação, que visa assegurar a qualidade pedagógica do ensino ministrado e financiar os encargos à componente educativa. A criação de novos estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como das outras modalidades educativas, são propostas pelas autarquias, anualmente, ao poder central, após diagnóstico de necessidades locais.

De sublinhar ainda que, e de acordo com Formosinho (1997), o cerne da mudança na educação pré-escolar passa pelos problemas de enquadramento institucional e organizacional. Os jardins de infância devem ser inseridos em contextos mais abrangentes, ou seja contextos que incluam outros serviços de educação básica, nomeadamente o 1º ciclo do ensino básico. Surgem as designadas valências ou unidades físicas de educação pré-escolar que abrangem quer unidades independentes quer inseridas em outros contextos, como sendo as escolas básicas quer com o 1º ciclo apenas, quer com o 1º, 2º e 3º Ciclos.

2.3. Diversidade Pedagógica

A educação pré-escolar surge diferenciando-se do modelo de escola tradicional, valorizando práticas educativas adequadas às características específicas de cada realidade e práticas pedagógicas mais centradas nas crianças. É também dada maior ênfase à participação activa e autónoma, em que por exemplo, a metodologia dos centros de interesse, baseadas nas ideias de Decroly passam a ser valorizadas pela metodologia do projecto, baseadas pelas ideias de Dewey e Kilpatrick.

A diversidade pedagógica, fruto também de uma diversidade observada ao nível dos contextos de formação inicial, começa a ter maior exigência na planificação, facto por vezes gerador de contradições pela inexistência de uma clara definição de objectivos e conteúdos da educação de infância.

Em Portugal, a educação das crianças pequenas sempre ocupou um lugar muito específico e diferenciado em relação aos outros níveis de ensino. De acordo com Cardona (2006), tem-se caracterizado por uma grande

heterogeneidade tanto em relação à formação como em relação à rede institucional. Até 1996, a educação pré-escolar era o único subsistema educativo que não apresentava currículo, assentando as práticas educativas essencialmente nos conhecimentos, criatividade e intuição do educador (Ludovico, 2007). De facto, os educadores recebiam formação inicial nas escolas próprias para o efeito, com objectivos comuns, o que representavam alguma homogeneidade das metodologias adoptadas – modelos centrados na criança. No entanto a diversidade pedagógica emergia na qualidade da prática profissional que dependiam essencialmente da vontade e da capacidade dos educadores (M.E., 1999). A falta de um referente em termos curriculares apresentava-se como uma lacuna, originado diversidade nas práticas e procedimentos diferenciados entre os profissionais de educação de infância.

É então que são publicadas as Orientações Curriculares para a educação pré-escolar através do Despacho 5220/97 de 4 de Agosto, sendo um marco importante para o desenvolvimento da rede de educação pré-escolar.

“Estas Orientações Curriculares serão “pontos de apoio” para a prática pedagógica dos educadores, são espelho da sua “coerência profissional”, permitindo uma maior afirmação social da educação pré-escolar” (Vasconcelos, 1997 in Prefácio Orientações Curriculares, 1997)

As Orientações Curriculares vêm clarificar, no plano pedagógico, as características a que devem obedecer as práticas educativas, valorizando a dimensão cultural e a aquisição de conhecimentos, para além da componente desenvolvimentista que tem vindo a predominar. Esta evolução veio consolidar as mudanças que se começaram a perspectivar nos finais dos anos 70 e durante a década de 80.

Observa-se assim uma clara definição dos conteúdos de aprendizagem, passando este tipo de ensino a ser concebido de forma mais abrangente, sendo consideradas para além da componente desenvolvimentista, a componente cultural e a aquisição de conhecimentos. Existem então um conjunto de princípios para apoiar o educador na sua prática, permitindo conduzir o processo educativo a desenvolver com as crianças. Está deste modo garantida, neste tipo de instituições, a intencionalidade pedagógica das práticas. Todavia, de acordo com Formosinho (2000: 9):

“Os problemas destes contextos estatais eram de dois tipos. Em primeiro lugar, o facto de, na maioria das situações, não desempenharem o necessário papel de serviço social às famílias, dados os seus horários de funcionamento não coincidirem com os horários laborais normais. Em segundo lugar, o facto de a maioria das unidades de educação pré-escolar serem totalmente independentes, não estarem integradas em centros com outras valências e estarem desligadas do ensino básico.”

Esta situação alterou-se a partir de 1997, com referimos anteriormente, através do Programa da Expansão e do Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, no qual se procuraram novas dinâmicas face à diversidade de contextos existentes. Mesmo assim, de acordo com Afonso (2008), os jardins de infância (públicos e privados) acolhem uma larga diversidade de perspectivas educativas, em que muitos estabelecimentos privados limitam-se a ser pouco mais do que centros de acolhimento com poucos objectivos explicitamente educativos e outros adoptam uma orientação marcadamente educativa, com dispositivos que por vezes se aproximam da forma escolar, como se de uma lógica de escolarização precoce se tratasse.

O desenvolvimento curricular, num dos seus fundamentos terá em conta a organização do ambiente educativo como suporte do trabalho curricular e da sua intencionalidade, ambiente esse que comporta diferentes níveis em interacção, como sejam a organização do grupo, do espaço e do tempo, do estabelecimento educativo e ainda a relação com os pais e com outros parceiros educativos.

De acordo com Portugal (2008), sabe-se da existência de contextos de inquestionável qualidade, activadores do desenvolvimento e promotores do bem-estar da criança, mas também existem outros com exemplos de práticas pedagógicas inadequadas, sendo que o currículo é concebido independentemente das necessidades e interesses das crianças, em que muitas das práticas pedagógicas não incorporam aquilo que a investigação nos diz sobre as crianças: a enorme capacidade de aprender, em áreas e domínios vastos e a importância de práticas interactivas.

2.4. Diversidade Organizacional

“Cada modalidade de educação pré-escolar tem características organizacionais próprias e uma especificidade que decorre da sua dimensão e dos recursos materiais e humanos de que dispõe.”

(Orientações Curriculares, 1997: 41)

O percurso organizacional corresponde ao caminho delineado pelo poder central no sentido de promover a criação de uma rede pública de educação pré-escolar. Verificámos que a expansão dessa rede pública inicialmente formalizada em jardins de infância de tipologia única, passou pela existência de outras modalidades de educação pré-escolar, conduzindo à existência de diversas dinâmicas organizacionais, que passam pela dimensão, pela inserção em contextos diversificados, e ainda pela sua integração em outros equipamentos de ensino. Muitas vezes, a inserção da educação pré-escolar num estabelecimento ou num dado território educativo permite rentabilizar recursos físicos, humanos e materiais, facilitando ainda a continuidade educativa.

A diversidade organizacional das instituições de educação pré-escolar deriva ainda das diferentes entidades proprietárias, de diferentes dependências administrativas e de diferentes tutelas de diferentes tipos de administração e financiamento.

Esse caminho é composto por diversos trajectos caracterizados por uma diversidade de âmbitos. O âmbito financeiro com a fixação de normas orientadoras da gestão económica e financeira para a criação de jardins-de-infância e de que forma os municípios estabeleceram os seus orçamentos destinados à Educação de Infância. Em Portugal as autarquias são responsáveis pelas instalações e equipamentos dos jardins de infância público. O Ministério da Educação tem a tutela destes estabelecimentos de educação.

A partir de 1996 com a nova redefinição das políticas educativas, iniciou-se um novo programa de expansão, através do Pacto Educativo do Futuro (1996) e da Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97) que atribuíram às autarquias condições para um novo alargamento da rede.

“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.” (Lei n.º 5/97, Artº 6º)

É com a Lei-quadro (Lei n.º5/97 de 10 de Fevereiro) que as autarquias se vêm também implicadas na componente de animação sócio-educativa e no serviço de refeições, com algumas tarefas mais alargadas: a contratação e colocação do pessoal animador para os prolongamentos de horário do jardim de infância; a colocação de auxiliares de acção educativa; a articulação com a educadora no sentido de encontrar respostas adequadas às necessidades de cada contexto; a aplicação do Despacho 300, que veio regular as comparticipações familiares para o pagamento desta componente de acordo com as condições socio-económicas das famílias; a criação de uma rede de serviço de refeição de qualidade e respectiva gestão financeira do serviço.

Em relação a esta componente sócio-educativa foram assinados protocolos – acordos de colaboração – entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Solidariedade e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses. Incorporados no Programa, visam concretizar respostas de maior qualidade e mais ajustadas às necessidades das famílias.

O Despacho n.º 69-I/ME/97 clarifica as competências dos serviços do ME para a concretização do Plano de Expansão e Desenvolvimento da educação pré-escolar. Desde esse ano têm vindo a ser celebrados acordos de cooperação entre o Estado representado pelo ME, o então MTSS e os parceiros sociais, especificamente, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, as Misericórdias e Mutualidades Portuguesas e ainda a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, tendo em vista a promoção da qualidade do serviço oferecido e a gratuitidade da componente lectiva.

De referir que os contratos-programa foram uma tentativa de impulsionar as autarquias, mas não foram aceites pela maioria. Não vinha alterar o aspecto organizacional e institucional do jardim de infância da rede pública, e em contrapartida, exigia das autarquias não só a construção do equipamento, como a gestão dos recursos humanos.

O apoio financeiro a conceder nos termos do presente diploma era de 2 800\$00 por ano e por sala, para pessoal e material didáctico (Decreto Lei n.º 173/95, Art.º 4º p.1).

Além disso, no mesmo documento era referido que o pessoal a afectar “*não tinha qualquer vínculo ao Estado*” (Art.º 6º). De facto, durante este período, o governo aguardou pela iniciativa privada em termos do investimento nesta área educativa, sendo que a publicação do Decreto lei n.º 173/95, foi a única medida legislativa que veio definir o regime de atribuição de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar. De acordo com Vilarinho (2000: 187):

“(...) com esta medida o Ministério de Manuela Ferreira Leite não garantiu o direito das crianças a uma educação pré-escolar pública e gratuita, como pôs em causa os princípios da democratização do ensino e da igualdade de oportunidades educativas, abrindo uma porta para a liberalização deste nível educativo e criando condições para a emergência de um «mercado educacional» (Dale, 1994; Whitty, 1996)

Em 1997, após a publicação da Lei-quadro, o Decreto-lei n.º 147/97 de 11 de Junho vem especificar no seu capítulo IV, as condições de financiamento da rede de educação pré-escolar, sendo uma das entidades beneficiárias - as autarquias (Art.º 21, alínea a).

Em Março de 1998, é publicado pelo Ministério da Educação um documento designado por “Mudanças para o Futuro”, no qual são descritas as mudanças em curso nos domínios da educação e da formação. Salientamos que, face à educação pré-escolar, nesse momento, o cenário era o seguinte:

“No momento actual está em curso para funcionar a partir do ano lectivo de 1998/99 o processo efectivo de integração das redes pública e solidária com a realização de investimentos públicos no valor de 2,5 milhões de contos, através de concursos para a construção de jardins de infância e com a efectivação da tutela pedagógica única do Ministério da Educação e do apoio sócio-educativo para toda a rede.” (M.E., 1998: 10)

Posteriormente foram definidas as condições de acesso, bem como as prioridades, os valores percentuais de comparticipação, não só para construção como também para equipamento e apetrechamento.

Em contrapartida, as instalações terão de obedecer a normas (Despacho conjunto n.º 268/97 de 25/08) bem como o tipo de materiais e equipamentos (Despacho Conjunto 258/97 de 21/08).

As condições de acesso ao financiamento foram regulamentadas pelo Despacho n.º 291/97 de 4/09. Os municípios apresentarão anualmente as suas candidaturas através de *“projectos devidamente fundamentados que se enquadram nos objectivos do Programa e Desenvolvimento de Educação Pré-escolar e satisfaçam os requisitos técnicos legalmente definidos para o efeito.”* (Art.º 7º).

O montante financeiro varia entre os 100% e os 25% de acordo com a zona muito carenciada, de 75% - 25% carenciada e 50% a 15% menos carenciada.

Do primeiro concurso de financiamento de infra-estruturas, equipamento e apetrechamento de material didáctico-pedagógico de estabelecimentos de educação pré-escolar, no âmbito do programa, forma apresentadas 923 candidaturas, sendo 362 da região norte, 283 região centro, 207 da região de Lisboa, 56 do Alentejo e 24 da região do Algarve. Dessas candidaturas o Ministério da Educação financiou 216, sendo 93,1% de iniciativa municipal.

Isto demonstra actualmente a vontade da administração local em concretizar um dos objectivos da expansão da rede: aumentar a oferta global de 20% atingir 90% das crianças de 5 anos, 75% de 4 anos e 60% de 3 anos. Neste ano lectivo, o concurso terminou em 1 de Outubro de 1998, tendo sido apresentadas 1142 candidaturas, o que representa um aumento significativo neste domínio.³⁹

Podemos concluir com estes dados, que as autarquias têm um papel fundamental na universalização da educação pré-Escolar. Contudo o seu papel não se limita apenas a este domínio. Cada vez mais, são transferidas também competências em outras áreas: apoio social e em projectos.

³⁹ Dados obtidos pelo GEDEPE - Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento Educação Pré-Escolar- Ministério da Educação - Departamento de Educação Básica.

Sublinha-se de facto, que após a Lei-quadro, o Decreto-lei n.º 147/97 de 11 de Junho ao especificar as condições de financiamento da rede de educação pré-escolar, traça a definição das condições de acesso, bem como as prioridades, os valores percentuais de comparticipação, não só para construção como também para o equipamento e o apetrechamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

A linha de crédito bonificado, no valor de 4,2 milhões de contos, inseria-se no Programa de Expansão da Rede Nacional de Educação Pré-Escolar até ao ano 2000, tendo sido criada através de um protocolo, entre os Ministérios da Educação e das Finanças e a Caixa Geral de Depósitos (CGD). Este apoio destina-se a financiar a aquisição, ampliação, remodelação e apetrechamento de instituições de educação pré-escolar públicas e privadas, podendo ter acesso a este crédito autarquias, instituições privadas de solidariedade social, cooperativas e outras entidades.

A linha de crédito é constituída, em partes iguais, pela Caixa Geral de Depósitos e por verbas provenientes do empréstimo que lhe foi concedido pelo Fundo de Desenvolvimento Social do Conselho da Europa. Na cerimónia oficial de assinatura do protocolo, o ministro da Educação, Marçal Grilo, afirmou que se trata de mais um mecanismo para expandir uma área de grande importância, salientando que o pré-escolar já não é «a paixão» do Governo, mas «um amor consolidado».

Sublinha-se ainda que, anualmente, através de Despacho, é atribuída a cada lugar de jardim de infância uma verba para aquisição de material didáctico. O Despacho n.º 10 319/99 de 26 de Maio vem clarificar essa mesma atribuição aos C.A.I.C.'s e E.P.E.I.'s.

Um outro aspecto organizacional dos jardins de infância prendia-se com o seu funcionamento em termos dos horários. Inicialmente com um funcionamento foi de 36 horas semanais⁴⁰, das quais 30 eram de actividades directas com as crianças. O jardim de infância encerrava 45 dias no período do verão e oito dias nos períodos da Páscoa e do Natal.

⁴⁰ O Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro – Os Estatutos dos Jardins de Infância, no seu art.º 47 define que as educadoras de infância trabalharão 36 horas, sendo 30 destinadas a trabalho directo com as crianças e as restantes 6 horas a outras actividades.

Posteriormente o calendário escolar começou a contemplar a educação pré-escolar pública, pelo que anualmente é publicado pelo Ministério da Educação, através de Despacho, indicando os prazos a que devem obedecer o início e o fim das actividades lectivas e as respectivas interrupções. Também se alterou o tempo da componente lectiva, sendo esta reduzida para 5 horas diárias.

Os horários extensíveis de acordo com as necessidades das famílias foram uma tentativa de ajustar o seu funcionamento à diversidade de contextos, mas a sua implementação não foi pacífica. De acordo com Formosinho (2000: 22) “o prolongamento do horário tem decorrido geralmente numa situação de debilidade organizacional dos jardins de infância públicos. Esta é a origem da maior parte dos problemas”. Esta debilidade organizacional é tida pelo mesmo autor como o facto desta instituições estarem implementadas como um arquipélago de salas, pelo que não é difícil que cada uma seja auto-suficiente em termos curriculares-pedagógicos (Formosinho, 1997), o que facilita a fragmentação pois cada jardim de infância é uma sala com uma educadora simultaneamente directora e ainda uma compartimentação institucional face aos outros níveis de ensino. No que concerne ao cumprimento social dos jardins de infância as dificuldades emergiram no confronto entre esta diversidade de serviços e as autarquias locais, responsáveis pela sua implementação.

2.5. Diversidade Estrutural

“As obras de ampliação e manutenção poderão ser levadas a cabo por entidades particulares ou pelas autarquias locais, mediante a aprovação prévia dos organismos designados no n.º 4 do artigo anterior.”

(Dec. Lei 542/79, Artº 12º)

Uma educação de infância pressupõe espaços das crianças e não serviços para as crianças que, segundo Moss & Petrie (2002) citado por Vasconcelos (2009) são espaços físicos (certamente), mas são espaços simultaneamente sociais, culturais, discursivos – espaços criados como serviço público, lugares de vida cívica (...). Nestes lugares, as crianças

encontram-se umas com as outras e com os adultos. Tais lugares colocam o presente em primeiro plano mais do que pensarem no futuro: são parte da vida, não apenas uma preparação para a vida. São espaços para os temas de interesse das crianças, ainda que não excluam as “agendas intencionais” dos adultos. Nestes espaços as crianças são reconhecidas como cidadãs com direitos, membros participantes de grupos sociais de que fazem parte, agentes das suas próprias vidas, mas, também, interdependentes dos outros, co-construtoras de saberes, de identidades e de cultura, crianças que coexistem e convivem com as outras crianças, na base do que são, mais do que daquilo que possam vir a ser.

Decorrente da Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro que criou o sistema público da educação pré-escolar e da qual se iniciou um novo percurso com a criação dos jardins de infância do Ministério da Educação, implementada de norte a sul do País, de forma bastante diversificada, foi caracterizada pelo seu funcionamento em instalações insuficientes e deficientemente apetrechadas, constituídas na sua maioria por uma ou duas salas, como foi referido no capítulo anterior. Estas salas situam-se predominantemente em zonas rurais servindo preferencialmente a faixa etária dos 5 anos.

Resultante desta percepção da rede pública, definiu-se um programa preliminar de instalações para a educação pré-escolar, publicado pela Direcção de Gestão dos Recursos Educativos (DGRE) do Ministério da Educação, publicado em 1992 e com a colaboração da Divisão de Estudos de Instalações (DGAE), a Divisão de Estudos de Equipamento (DGAE) e a Divisão da Educação Pré-escolar (DGEBS). Esse documento foi sustentado na Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro, no Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), em diplomas sobre a matéria enquadrando-se no âmbito da lei orgânica do DGAE que preconizava:

“Elaborar programas e normas a que, tendo em conta as exigências pedagógicas, deve obedecer a tipologias de instalações e dos equipamentos escolares e a construção de edifícios escolares; (...) e prestar informação científica e técnica actualizada e apoio técnico em matéria da sua competência a municípios e a outras entidades encarregadas da construção escolar...” (Decreto-lei n.º 369/89 de 23 de Outubro, art.º 9º, alíneas b e l)

O objectivo desta publicação era o de contribuir para um melhor entendimento e aprofundamento da problemática dos jardins de infância, ao nível da análise e da expansão da rede de educação pré-escolar, e dotar o Ministério da Educação de um documento técnico que enquadrasse as tipologias das instalações e orientasse a construção e/ou a reconversão de edifícios onde se possa realizar a educação pré-escolar. O documento orientador veio dar expressão no plano de recursos físicos aos imperativos de ordem pedagógica e viabiliza a possibilidade da educação pré-escolar se realizar em unidades distintas ou incluída em unidades escolares em que também seja ministrado o 1º ciclo do ensino básico ou ainda em edifícios onde ocorram actividades sociais, nomeadamente a educação extra-escolar.⁴¹

Alguns dos estabelecimentos de educação pré-escolar criados desde 1979 foram construídos de raiz ou remodelaram-se salas cedidas pela comunidade (associações) e salas devolutas do 1º ciclo, adaptadas para tal fim.

“Para alargamento da rede de jardins de infância poderão ser utilizadas instalações (salas e mobiliário), cedidas pelas autarquias locais ou salas disponíveis dos estabelecimentos do Ensino Primário, (...);” (ofício n.º 52 391-DEPE, de 15 de Novembro de 1981, alínea 3)

As autarquias fizeram um esforço financeiro com este tipo de investimento. Todavia nem sempre as soluções encontradas foram as mais satisfatórias: espaços desajustados, horários não adequados às necessidades das famílias que trabalham, o isolamento dos educadores de infância e a não articulação com o 1º ciclo.

No que concerne à designação destes estabelecimentos de educação pré-escolar o nome atribuído correspondia ao nome da localidade em que se inseriam. Em 1990, através do Decreto-lei n.º 387/90 de 10 de Dezembro, poderão ter a designação do nome de um patrono, ou nome alusivo à região onde se inserem (art.º2, ponto1). É assim revogado o ponto 2 do art.º 3º do Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro.

*“1. As actividades do sistema público de educação pré-escolar realizam-se em jardins-de-infância.
2 - Os jardins-de-infância do sistema público a funcionarem na dependência do Ministério da Educação são designados pelo nome da*

⁴¹ In Despacho conjunto 33/ME/91 de 8 de Março.

localidade onde funcionam, salvo nos casos em que, existindo mais do que um na mesma localidade, a cada um deles será atribuído um número.” (Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, art.º 3º)

O processo de denominação, fixado por despacho do Ministro da Educação, por sua iniciativa ou sob proposta do órgão de direcção dos estabelecimentos de educação ou de ensino públicos e a câmara municipal respectiva, podendo ainda ser proposta pela junta de freguesia. Todas estas propostas deverão ser devidamente fundamentadas e apresentadas ao Ministério da Educação. Com este diploma são revogados os n.ºs 2 e 3 do estatuto dos jardins de infância

Verificamos assim que a expansão da rede da educação pré-escolar se desenvolveu até à Reforma Educativa, apresentando três momentos, de acordo com as saídas das Portarias de Criação: 1978 - 1979 (4 Portarias); 1980-1982 (4 Portarias); 1985-1989 (4 Portarias) e só em 1996 se criou nova Portaria após um interregno de quase sete anos, (Quadro 9) demonstrando a proliferação de jardins de infância de lugares unitários, distribuídos por localidades representando 77,15% do total dos jardins de infância de Portugal continental (quadro 9).

<i>N.º Lugares de Jardins de Infância</i>	<i>N.º de Jardins de Infância de acordo com o n.º de Lugares</i>
1	3268
2	759
3	143
4	46
5	5
6	9
7	2
8	1
9	2
10	0

Quadro 9. Quadro síntese dos jardins de infância por número de lugares de 1978 a 2000

Durante estes períodos, foram as autarquias a assegurar o funcionamento dos estabelecimentos de educação, o que nem sempre foi o mais desejável.

Em 1991, com o Despacho 33/ME/91 de 26 de Março, é reconhecida que “a actual tipologia de estabelecimentos de ensino reflecte as indefinições resultantes de reestruturações que ao logo dos anos se foram sucedendo, as quais se revelaram conjunturais e parcelares”. A Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro constitui o quadro global e coerente de princípios em cujo âmbito se torna necessário uma revisão de critérios de planeamento, que devem definir um processo de reordenamento da rede escolar mais adequada aos objectivos apontados e por outro lado define a mesma lei que a educação pré-escolar corresponde aos jardins de infância. Nesta perspectiva tornou-se necessária dar expressão a um plano de racionalização e rentabilização do parque escolar existente e a criação de novas unidades.

De acordo com princípios atrás enunciados, relembramos que foi determinado que:

“A educação pré-escolar deve ser realizadas em unidades distintas ou incluídas em unidades escolares em que também seja ministrado o 1º ciclo do ensino básico ou, ainda, em edifícios onde se realizem outras actividades sociais, nomeadamente de educação extra-escolar”
(Despacho 33/ME/91 de 26 de Março, ponto 1.1)

Decorrente deste enunciado, foram consideradas três tipologias para os jardins de infância da rede pública: jardins de infância em edificios isolados (JI), jardins de infância integrados em escolas básicos do 1º ciclo do ensino básico (EB1/JI) e ainda jardins de infância integrados em escolas básicas de 1º, 2º e 3º Ciclos⁴². Estas tipologias apontam para uma gestão e utilização de espaços comuns (Decreto-lei n.º 172/91 de 10 de Maio). Todavia salienta-se a importância de que em termos das actividades educativas e pedagógicas estas relacionam-se funcionalmente com as instalações para o 1º ciclo do ensino básico, devendo manter, no entanto, a sua individualidade. Recomenda-se ainda que a criação um jardim de infância isolado com apenas uma sala de actividades não deverá ser criado devido aos elevados custos de manutenção e a questões de carácter pedagógico.

⁴² O Despacho 33/ME/91 consagra uma tipologia de estabelecimento afirmando que “na nova organização da rede escolar e nas novas construções escolares deverá ser privilegiada e promovida é aquela que corresponde à organização do ensino de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a saber a Escola Básica de 1º, 2º e 3º ciclos com jardim de infância, à qual se poderá chamar escola básica integrada – EB 1.2.3/JI”

No âmbito material (edifício e materiais) o programa preliminar instalações (1992) estabeleceu os critérios definidos face à tipologia do equipamento educativo, de acordo com factores de natureza pedagógica e económica tendo em vista a evolução dos meios técnicos e que tipo de critérios foram delineados pelo Poder central para regular a construção e apetrechamento dos jardins de infância. Assim, foram definidos equipamentos educativos como sendo constituídos pelos edifícios e a sua envolvente, devendo o projecto ser completo e conter as indicações relativas quer aos edifícios – arquitectura, estruturas, serviços, equipamentos – quer ainda relativamente aos arranjos exteriores.

O mesmo programa (1992: 77) indica o seguinte:

“Na elaboração dos projectos para jardins de infância há que considerar, pela sua importância, os seguintes factores:

- o enquadramento urbanístico e paisagístico das instalações;*
- a articulação homogénea de edifícios;*
- a organização dos edifícios deve permitir ao longo do tempo uma fácil adequação e adaptação quer às actividades específicas dos Jardins de Infância, quer à actividades próprias de outro tipo de utilizadores. Devem ainda, ser concebidos de modo a que os utentes possam usufruir facilmente de todos os ambientes interiores e exteriores;*
- a distância entre os edifícios fora ou dentro do perímetro dos equipamentos educativos deve permitir uma boa iluminação natural dos espaços interiores.(...);*
- a forma, a dimensão e a inter-relação dos espaços é resultante das idades e número de utentes, das práticas pedagógicas e educativas e do mobiliário e material didáctico a utilizar.”*

Do ponto de vista funcional, as principais exigências de habitabilidade e segurança deverão ser consideradas neste tipo de edifícios e que irão influenciar as suas características, quer do ponto de vista arquitectónico quer construtivo: estanquidade, salubridade, conforto térmico, acústico e visual, durabilidade, segurança estrutural, contra risco de incêndios, contar intrusões, nas instalações eléctricas e contra riscos inerentes ao uso normal.

O Programa teve segunda edição em 1995, tendo vigorado até 1997, quando da publicação do Despacho conjunto n.º 268/97 de 25 de Agosto e que refere «normas de instalações». Esta publicação, na sua nota introdutória, vem indicar que ela surge no “sentido de assegurar que o processo de desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar respeite critérios que salvaguardem a qualidade educativa (...)”. Todo o Despacho conjunto regulamenta o disposto no número 2 do artigo 25 do Decreto-lei n.º

147/97 de 11 de Junho, considerando que “os *requisitos pedagógicos e técnicos (...) serão fixados por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Solidariedade Social*”.

A programação dos estabelecimentos de educação pré-escolar deverá ter em conta um conjunto de critérios gerais dos quais se sublinha o conceito de integração:

“a) a integração ou associação dos estabelecimentos de educação pré-escolar, num determinado local ou numa determinada área geográfica, com os vários equipamentos colectivos, nomeadamente com estabelecimentos de ensino, ou mesmo com outro tipo de equipamento colectivo manifestamente compatível com aqueles, numa perspectiva de racionalização e articulação da gestão e utilização de recursos físicos e humanos existentes e dos que vierem a ser criados;”

A versatilidade é um outro critério a considerar na criação dos estabelecimentos de educação pré-escolar:

“b) Versatilidade na criação ou na reconversão de instalações destinadas aos estabelecimento de educação pré-escolar, de modo a permitirem adaptações à evolução da procura e à dinâmica dos métodos e objectivos pedagógicos, educacionais e de apoio social;”

O terceiro critério corresponde à diversidade, entendo este conceito como a variedade de tipos de estabelecimentos com educação pré-escolar.

“c) Variedade de tipologias de estabelecimentos de modo a adequar as funções, o tipo de atendimento oferecido e as dimensões dos estabelecimentos de educação pré-escolar às especificidades da cada local ou região tendo em conta a conjugação de princípios de carácter pedagógico, educacional, apoio social, administrativo, financeiro e arquitectónico.”

Quando surgir a necessidade de criação de apenas uma única sala de actividade é salvaguardada a indicação de que deverá passar pela sua integração noutra tipo de equipamento colectivo.

O referido Despacho conjunto considera ainda que as condições de segurança e salubridade deverão presidir à localização das instalações dos estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como a orientação a topografia e características geológicas dos terrenos onde se irão edificar os equipamentos educativos bem como o respeito pelas características ecológicas do local.

Na concepção das instalações para os estabelecimentos de educação pré-escolar, quer eles sejam edifícios únicos quer integrados, deverão ser respeitadas as regras de composição e organização funcional, aspectos de conforto ambiental e de características construtivas, constantes dos diplomas legais aplicáveis no respectivo despacho. As condições de segurança e habitabilidade foram delineadas de forma genérica com base no documento «exigências funcionais e construtivas para edifícios escolares» do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LENEC), publicado em 1993. Os anexos 1 e 2 do Despacho Conjunto 268/97 de 25 de Agosto descrevem as normas e critérios para os espaços diferenciados que devem fazer parte de um edifício de educação pré-escolar.

De acordo com os princípios do documento atrás referenciado, foram consideradas novamente as três tipologias para os jardins de infância da rede pública: jardins de infância em edifícios isolados (JI), jardins de infância integrados em escolas básicas do 1º ciclo do ensino básico (EB1/JI) e jardins de infância integrados em escolas básicas integradas (EBI/JI)⁴³. O Decreto-lei n.º 314/97 de 15 de Novembro formaliza do ponto de vista jurídico a existência de escolas básicas integradas, a funcionar desde 1991, em regime de experiência pedagógica, e actualiza a tipologia dos estabelecimentos de educação e de ensino, das quais se verifica a continuidade da existência de equipamentos isolados e integrados com outros níveis de ensino (Quadro 10).

Em síntese, podemos verificar que a rede pública da educação pré-escolar criada inicialmente apenas em tipologia de jardim de infância, na sua maioria de lugar unitário, sofre alterações do ponto de vista dos equipamentos educativos, para um plano de integração e articulação com os ciclos escolares. Emergem conceitos como o de integração, versatilidade e diversidade face aos equipamentos destinados à educação pré-escolar.

⁴³ O Despacho 33/ME/91 consagra uma tipologia de estabelecimento afirmando que “na nova organização da rede escolar e nas novas construções escolares deverá ser privilegiada e promovida é aquela que corresponde à organização do ensino de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, a saber a Escola Básica de 1º, 2º e 3º ciclos com jardim de infância, à qual se poderá chamar escola básica integrada – EB 1.2.3/JI”

Tipo de estabelecimento	Níveis, ciclos e modalidades de educação e de ensino	Designação
Jardim de Infância	Educação Pré-escolar	Jardim de Infância
Escola Básica	1º ciclo do ensino básico com educação pré-escolar	Escola Básica com jardim de Infância
	1º ciclo do ensino básico	Escola básica do 1º Ciclo
	2º e 3º ciclos do ensino básico	Escola básica dos 2º e 3º Ciclos
	1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico	Escola Básica Integrada
	1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico com educação pré-escolar	Escola Básica Integrada com Jardim de Infância

Quadro 10. Tipologia dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos com educação pré-escolar. (adaptado do Decreto-lei n.º 314/97 de 15 de Novembro, Quadro n.º 1)

No que concerne aos critérios de programação, a capacidade para as diversas tipologias é diferenciada, variando entre 2 e 6 salas para os jardins-de-infância. Para as EB1/JI varia ente 1 e 3 salas e nas EBI/JI entre 2 e 3 salas (Quadro 11). Foram apresentados vários modelos de estabelecimentos de educação e/ou ensino de acordo com as tipologias definidas no Despacho n.º 31/ME/91 e que apontam para uma determinada capacidade de escola/jardins de infância, em função do número de salas relativamente à educação pré-escolar.

CrITÉRIOS de Programação								
Tipologia	Salas	N.º Crianças	Tipologia	Salas	N.º Alunos/Crianças	Tipologia	Salas	N.º Alunos/Crianças
JI	2	50	EB1/JI	3 (2+1)	75 (50+25)	EBI/JI	16	450
	3	75		6 (4+2)	150 (100+50)		(4+10+2)	(100+300+50)
	4	100		7 (4+3)	175 (100+75)		26	725
	5	125		11 (8+3)	235 (200+75)		(8+15+3)	(200+450+75)
	6	150		15 (12+3)	375 (300+75)			
O jardim de infância com 1 única sala de actividades deve, em regra, deve subordinar-se ao principio da integração.			Não podem ser excedidas as capacidades e lotações máximas para a educação pré-escolar: 3 salas de actividades e 12 salas para o 1º Ciclo do Ensino Básico			Modelo que correspondem às capacidades máximas e mínimas para cada escola integrada		

Quadro 11- Critérios de programação para equipamentos com educação pré-escolar

Face ao equipamento e material, e prevendo a Lei quadro da educação pré-escolar a coexistência de várias modalidades de atendimento à infância,

sob tutela do Ministério da Educação, e ainda atendendo à necessidade de garantir a aplicação das Orientações Curriculares (Despacho n.º 5520/97 de 4 de Agosto) foi necessário definir também critérios gerais aplicáveis à caracterização das instalações e do equipamento necessários ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar. De acordo com esta necessidade, é publicado o Despacho conjunto n.º 258/97 de 21 de Agosto. A diversidade de equipamento e material afecto à educação pré-escolar e a sua prioridade de aquisição, tendo em conta as necessidades do grupo de crianças deverão satisfazer um conjunto de requisitos ao qual está inerente o conceito de qualidade, nomeadamente:

“Qualidade estética; adequação ao nível etário; resistência adequada, normas de segurança; multiplicidade de utilizações; valorização dos materiais naturais, evitando materiais sintéticos e utilização de materiais de desperdício.” (Despacho conjunto n.º 258/97 de 21 de Agosto, ponto 1)

Face ao equipamento são considerados três tipos: mobiliário (é uma componente integrante do estabelecimento e como tal deverá ter uma função formativa junto dos seus utilizadores); material (didáctico, de apoio, de consumo) e material de exterior (conjunto de equipamentos colocado no espaço exterior do estabelecimento que deve proporcionar resposta à necessidades e movimento, de descoberta, exploração e desconcentração.

De acordo com os critérios de reordenamento da rede educativa do Ministério da Educação (2000: 55) os conceitos de diversidade e de versatilidade tornam-se emergentes no que concerne à sua adaptabilidade e funcionalidade.

“Importa também que os edifícios escolares sejam concebidos na dupla perspectiva de diversificação e de versatilidade de soluções: cada escola deve ter feição própria, e todas devem ser dotadas de capacidade de acompanhar, sem rupturas e por adaptações sucessivas, a evolução das práticas pedagógicas e dos currículos, as oscilações da procura”.

Os critérios de planeamento adoptados para a criação de estabelecimentos com educação pré-escolar foram sustentados nos conceitos de irradiação, população a escolarizar, programação, dimensionamento e localização. A irradiação foi considerada como a distância-tempo máximos entre a escola e os locais de residência dos alunos e é medida ao longo das vias de comunicação transitáveis.

Estes valores de irradiação variam em função do nível etário dos alunos e dos meios de deslocação utilizados. Eles devem atender às características físicas da zona em estudo - orografia, clima, vias de comunicação, rede de transportes por forma a garantir condições de conforto e segurança nas deslocações diárias entre a escola e os locais onde residem as crianças. Relativamente ao jardim de infância foram estabelecidos tempos para os percursos jardim de infância habitação: a pé (até 15 minutos) em transporte público o máximo aceitável é até 20 minutos. A distância entre o jardim de infância e os locais de residência ou de trabalho dos pais deverá subordinar-se ao princípio geral de grande proximidade.

Para a proposta de criação de uma sala de jardim de infância o número mínimo de crianças é de 20, o que corresponde a uma população base de 900 habitantes. Entende-se por população base o número de habitantes na área de drenagem de um determinado tipo de escola, que serve de suporte e justifica a criação, ampliação ou remodelação ou reconversão dessa escola. A população a escolarizar é o subconjunto dessa população base, constituída pelos grupos etários correspondente a cada nível de educação ou de ensino, tendo em conta a política educativa definida para cada um desses níveis.

A população máxima para um jardim de infância é de 150 crianças (6 salas) correspondendo a cerca de 3600 habitantes. A criação de jardins de infância com mais de três salas de actividades restringem-se a situações particulares de territórios com elevados índices de habitantes por Km², susceptíveis de influenciar positiva ou negativamente a procura – os locais de trabalho da população adulta com filhos em idade escolar, o grau de atracção de escolas próximas. Todavia os cálculos da população a escolarizar deverá, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (2000), analisar factores locais.

Na base dos indicadores de programação de um equipamento de educação ou de ensino, estão ainda critérios pedagógicos sociais e de viabilidade de funcionamento e gestão escolar, visando-se o estabelecimento de condições adequadas à realização de um ensino de qualidade. Serão considerados como indicadores: o regime de funcionamento, valores mínimos e máximos de crianças por sala o leque total ou parcial da capacidade e lotação das escolas.

Os critérios de dimensionamento tem como indicadores de referência as áreas de construção e dos terrenos nos quais de implantam os equipamentos educativos (área bruta de construção – 6 m²/criança e de terreno 16 m²/criança). Face aos critérios de localização, o jardim de infância não deve situar-se na área de influência de outros equipamentos de educação pré-escolar sub-utilizados e em bom estado de conservação, numa relação de complementaridade com outros equipamentos educativos. Terão também requisitos de segurança e de qualidade ambiental envolvente em que as características físicas dos terrenos e incompatibilidades de vizinhança serão destacados nos critérios de localização dos equipamentos.

De acordo com Zabalza (1998: 28),

“como em nenhum outro nível educativo, a qualidade de vida e trabalho dos professores(as) depende da qualidade dos espaços. Estes transformam-se nos grandes protagonistas da Educação Infantil. E afectam por igual, a satisfação das crianças que vivem a sua escola por meio deles, como a dos professores (as) que os usarão como recurso básico do seu discurso pedagógico (além de que passarão ali, cercados de crianças pequenas, grande parte da sua vida”.

2.6. Diversidade Humana

“A profissão de educador de infância foi durante muitos anos restrita a mulheres, considerando-se que estas tinham uma vocação muito especial para trabalhar com crianças pequenas.”

(Cardona, 2006: 69)

Com a criação da rede pública de jardins de infância, é criado um quadro de recursos humanos inerentes ao seu funcionamento, nos quais se destacam os educadores de infância e as auxiliares de acção educativa (Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, art.º 44º).

No ano de 1982 é criado o Quadro Único dos Educadores de Infância, através do Decreto-Lei n.º 180/82 de 15 de Maio:

“É criado o quadro único dos educadores de infância dos jardins de infância da educação pré-escolar da rede pública do Ministério da Educação e das Universidades, no qual se integram os respectivos quadros privativos.

Para efeitos do disposto no número anterior, consideram-se quadro privativo a dotação atribuída, em termos de lugares do quadro de educadores, a cada um dos jardins de infância.” (Art.º1º)”

Consideram-se como constituindo o quadro privativo, os educadores de infância dos respectivos estabelecimentos, com os lugares criados pelas portarias dos anos de 1978, 1979, 1980 e 1981, já referidas anteriormente. O provimento destes lugares são atribuídos mediante concurso anual, a abrir mediante aviso a publicar em Diário da República, pela Direcção Geral de Pessoal, até 31 de Janeiro de cada ano. Esta data poderá ser alterada caso se justifique, por despacho do director-geral do pessoal. O quadro privativo será posto a concurso de acordo com as necessidades fundamentadas do respectivo estabelecimento. Os lugares a preencher pelo concurso será fundamentado com base na frequência de cada jardim de infância a 15 de Outubro imediatamente anterior.

Em 1988 é publicado o Decreto-lei n.º 35, de 4 de Fevereiro, que vem definir o quadro único dos educadores de infância e o quadro distrital de vinculação como meios de afectação dos educadores aos jardins de infância, aos quais são aplicáveis as regras de vinculação e afectação previstas no mesmo diploma para os professores do ensino primário.

Os efeitos da expansão da rede pública vêm ter influência não só na criação das escolas normais de educadores de infância como ainda nos cursos para promoção a educadores de infância. Paralelamente a este processo de necessidade de recrutamento de profissionais para a educação de infância, começa a ser valorizada a existência de práticas educativas mais fundamentadas, direccionadas mais para uma perspectiva sociocêntrica, fundamentada pelo papel das instituições no desenvolvimento comunitário, com maior valorização do desenvolvimento de práticas educativas em articulação com as famílias e outros agentes da comunidade educativa. Todavia esta evolução tornou-se diferenciada, não sendo generalizada em todos os contextos institucionais, não passando do discurso de alguns educadores e não se revendo mudanças nas práticas educativas (Cardona, 2006).

Todavia, o processo de recrutamento de educadores de infância mantém-se actualmente na tutela do Ministério da Educação.

Assim, os jardins de infância maioritariamente de lugares únicos possuem um educador de infância e um auxiliar de acção educativa, ambos da tutela do Ministério da Educação. Salientamos aqui que nestes jardins de infância de lugar único, o educador de infância é também o gestor da instituição, confundindo-se aqui o seu trabalho com a gestão da sala de actividades, pelo que ele tem de gerir sozinho toda a dinâmica do seu funcionamento. De acordo com Cardona (2006: 87) *“as dificuldades inerentes à complexidade deste trabalho, para o qual muitas vezes estes profissionais não se sentem devidamente preparados, são frequentemente referidas”*. A mesma autora refere ainda que apesar da importância do espaço organizacional como condicionante de todo o processo educativo, este não tem sido devidamente considerado nos diferentes modelos de formação, factor que é muitas vezes apontado como uma das principais dificuldades sentidos por estes profissionais.

Actualmente, a política de reordenamento da rede educativa direcciona-se para a suspensão deste tipo de equipamento educativo, procurando concentrar a oferta educativa para uma melhoria da gestão e optimização de recursos, suprimindo assim também o isolamento geográfico do educador de infância.

De salientar que a formação de educador de infância durante muitos anos esteve a cargo de escolas privadas, situadas nas principais cidades do país, frequência também limitada a determinado grupo social, capaz de suportar os encargos relativos à sua própria formação. Com a abertura de concurso público, situados em quase todas as capitais de distrito e economicamente mais acessível, esta situação evolui e torna-se mais diversificado o perfil sócio-cultural dos educadores de infância, cujas características inerentes à profissão não poderão ser descuidadas (Quadro 12).

Escolas	Ano	Até 1975	1976-1980	1981-1986	1987-1990	Total
Escolas Normais Educadores Infância		0	305	933	324	1562
Escolas Magistério Primário Cursos Promoção		0	0	2056	1235	3291
Escolas superiores Educação		0	0	956	786	1742
Escolas Particulares		0	0	32	6	38
		1845	1484	2641	2691	8661
Total		1845	1789	6618	5042	15294

Quadro 12. Educadores de infância diplomados de 1975 a 1990. Fonte: ME/DEB

Tendo em conta o reduzido número de profissionais desde o início do funcionamento da rede pública do Ministério da Educação, o apoio formativo foi sempre maior, com a valorização de organização de espaços de encontro concelhios para as educadoras de infância discutirem e reflectirem práticas educativas e colmatarem o isolamento geográfico em que estavam inseridas.

O apoio e acompanhamento às educadoras de infância, até 1987, foi da responsabilidade do Ministério da Educação, mais propriamente da «Divisão de Educação Pré escolar» (DEPE)⁴⁴. Em 1987 com a criação das Direcções Regionais de Educação (DRE) e os Centros de Área Educativa (CAE) estes passam a ser os responsáveis pela continuidade do apoio técnico-pedagógico. Actualmente os jardins de infância encontram-se agrupados com outros estabelecimentos de educação e de ensino, de uma determinada área geográfica, tendo um órgão de gestão comum que veio substituir do ponto de vista administrativo a Delegação Escolar concelhia. Os Centros de Área Educativa foram extintos legalmente em 2003 e as Direcções Regionais reformuladas na sua lei orgânica. Contudo este tipo de gestão organizacional não veio colmatar o isolamento do jardim de infância de lugar único ou de tipologia única, que continua a existir no nosso país.

⁴⁴ O DEPE era o Departamento da Educação Pré-escolar, um serviço central do Ministério da Educação.

Também é de salientar um outro aspecto da dinâmica que é o estatuto da carreira docente que após várias controversas veio explicitar os direitos e os deveres do corpo docente, assim como a estrutura e a progressão na carreira. Para os educadores foi um marco importante na sua história profissional.

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo e o ordenamento jurídico da formação (1992)⁴⁵ são definidas três modalidades: a formação inicial, a contínua e a especializada.⁴⁶ Os educadores de infância puderam nos anos sequenciais ter acesso a uma diversidade formativa quer do ponto de vista organizacional, quer metodológico, mas que de acordo com Cardona (2006) veio ainda reforçar a diversidade já existente no seio do grupo profissional, continuando a haver um panorama muito diferenciado fora da rede pública do Ministério da Educação. Esta situação é posteriormente minimizada quando da passagem da tutela pedagógica de toda a rede institucional para o Ministério da Educação (1998), bem como a publicação da Orientações curriculares para a Educação Pré-escolar.

Também de salientar que em 1997, com a alteração da Lei de Bases foi determinada que a formação dos educadores passasse a conferir o grau de licenciatura à semelhanças dos professores dos outros níveis de ensino. Em 2001 foi publicado o Perfil Geral de Desempenho do Educador e do Professor e o perfil específico de desempenho definido para o educador de infância e os Padrões de Qualidade da formação inicial de professores.

Actualmente, novas alterações surgem com o processo de Bolonha, que em 1999 foi assinado por 29 Estados Europeus, com o objectivo de estabelecer até 2010, um espaço europeu para a formação superior.

⁴⁵ O regime jurídico da formação contínua explicitou os princípios, objectivos e modalidades de formação, as entidades formadoras que a podem promover e realizar, e qual o regime de creditação. É ainda definido o início de funcionamento de um conselho coordenador de Formação Contínua que posteriormente passou a ser designado por Conselho científico pedagógico da Formação Contínua e que passou a ser responsável pela coordenação e avaliação das diferentes acções realizadas a nível nacional.

⁴⁶ Esta modalidade de formação especializada foi regulamentada pelo decreto-lei n.º 95/97 e visa qualificar os docentes para outras funções ou actividades educativas especializadas, devendo ser ministradas pelas instituições de ensino superior já responsáveis pela formação inicial dos docentes. No ensino público temos as escolas superiores de educação.

Através do Decreto-lei n.º 57/80 os estabelecimentos de ensino oficial passam também a ter um quadro de pessoal auxiliar de apoio, que será revogado em 1985 pelo Decreto-lei 381-F/85, de 28 de Setembro, em que pela necessidade de restrições à admissão de pessoal face ao estatuído pelo Decreto-lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, o número de pessoal de apoio a afectar aos jardins de infância é calculado anualmente e será igual ao quociente da divisão inteira por 3, do número de salas em funcionamento. Sempre que o estabelecimento tenha menos de três salas disporão sempre de um elemento do pessoal auxiliar de apoio.

A forma de contratação do pessoal auxiliar é também tutelado pelo Ministério da Educação, através de decreto-lei (Decreto-lei n.º 118/86 de 27 de Maio), atribuindo-lhes a designação de pessoal não docente. Actualmente o seu recrutamento e contratação é da responsabilidade das autarquias locais, fazendo parte dos seus quadros de pessoal.

Em síntese, verificamos que durante muito tempo, as principais preocupações da política educativa relacionaram-se sobretudo com o crescimento da rede pública da educação pré-escolar, ou seja com a sua expansão de modo a alcançar as metas padronizadas por essas mesmas políticas.

Após 1997 observa-se a existência de preocupações decorrentes de questões relacionadas também com o desenvolvimento da rede pública de estabelecimentos de educação pré-escolar, que afectam o seu funcionamento. Os primeiros jardins de infância foram criados para responder a uma necessidade social, mas só passado algum tempo se começou a valorizar a sua função educativa. A Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) vem precisamente definir, como já mencionamos anteriormente, a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica.

O Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, no seu artigo n.º 45, determina o seguinte:

“O pessoal dos jardins-de-infância é constituído por educadores e por pessoal auxiliar de apoio. (art.º 44º, ponto 1.)

“Os educadores de infância do sistema público de educação pré-escolar deverão estar habilitados com a aprovação num curso oficial

de educadores de infância, com duração não inferior a três anos, neles incluindo o estágio de prática pedagógica. (...) os diplomados por escolar particulares de formação de educadores de infância (...).”

O Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho, passa a vigorar, indicando nas suas disposições finais e transitórias (capítulo VI), no ponto 8, que o Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro será revisto no prazo de 180 dias a contar da data de entrada em vigor deste novo diploma, e determina que:

“1 —A actividade educativa numa sala de educação pré-escolar é desenvolvida por um educador de infância com as habilitações legalmente previstas para o efeito.

2 —Ao educador de infância compete ainda coordenar as actividades de animação sócio-educativa da sala de educação pré-escolar, devendo salvaguardar a qualidade do atendimento prestado às crianças.”(Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho, art.º 12º)

Surge aqui uma nova figura relacionada com a coordenação dos jardins de infância, a do director pedagógico, com funções específicas de coordenação, orientação e organização do funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar. De sublinhar que nos jardins de infância de lugar único este cargo será acumulativo, por inerência, com a do educador de infância colocado no respectivo lugar.

“1 —Cada estabelecimento de educação pré-escolar é coordenado por um director pedagógico, o qual é obrigatoriamente um educador de infância ou um técnico de educação devidamente reconhecido para o efeito pelo Ministério da Educação.

2 — Ao director pedagógico compete, nomeadamente:

- a) Coordenar a aplicação do projecto educativo do estabelecimento de educação pré-escolar;*
- b) Coordenar a actividade educativa, garantindo, designadamente, a execução das orientações curriculares, bem como as actividades de animação sócio-educativa;*
- c) Orientar tecnicamente toda a acção do pessoal docente, técnico e auxiliar;*
- d) Organizar, de acordo com as normas de cada instituição, a distribuição do serviço docente e não docente;*
- 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 (Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho, art.º 13º)*

Relativamente ao pessoal não docente o mesmo Decreto-lei refere no seu artigo 14º que a “a relação do pessoal não docente por número de salas do estabelecimento de educação pré-escolar é fixada por despacho conjunto dos Ministros da Educação e da Solidariedade e Segurança Social”.

Emergem ainda face às novas funções do jardim de infância da rede pública, os animadores educativos que possam garantir as actividades de apoio à família, nomeadamente no que respeita aos prolongamento de horários e do serviço de refeições.

Paralelamente, as orientações curriculares para a educação pré-escolar emanadas pelo Ministério da Educação são reveladoras do reconhecimento do potencial educativo, nas quais são definidos os conteúdos de aprendizagem e quais as orientações a ser seguidas.

Outros actores ligados ao jardim de infância são os pais. Estes são interlocutores privilegiados na relação com o jardim de infância, com deveres e direitos face à sua responsabilidade participativa.

“No âmbito da educação pré-escolar, cabe, designadamente, aos pais e encarregados de educação:

a) Participar, através de representantes eleitos para o efeito ou de associações representativas, na direcção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;

b) Desenvolver uma relação de cooperação com os agentes educativos numa perspectiva formativa;

c) Dar parecer sobre o horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar;

d) Participar, em regime de voluntariado, sob a orientação da direcção pedagógica da instituição, em actividades educativas de animação e de atendimento.”(Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, art.º 4º)

A diversidade de actores intervenientes na relação com o jardim de infância é visível. Diversidades de actores, cada um com funções diferenciadas que no seu conjunto contribuem para que, e de acordo com Silva (1990) a própria terminologia utilizada caracterize uma diferenciação em relação ao modelo escolar, com uma cultura muito específica: o termo ensino é substituído por educação; os seus profissionais são educadores/educadoras e não professores; estes não dão aulas mas organizam actividades; não existem classes mas grupos; em vez da designação de alunos é utilizada o termo crianças. Não se utilizam sala de aula mas sala de actividades e as instituições não são escolas mas jardins de infância.

Podemos verificar que existem duas grandes dinâmicas na expansão e desenvolvimento da rede pública dos jardins de infância ao longo deste

período. Uma dinâmica exterior, impulsionada pelo poder central que permite a criação legal de instituições e uma dinâmica interior constituída pelo potencial humano de cada lugar – crianças, educadores, pessoal não docente, famílias e membros da comunidade e que se situam num mundo de interacções.

Entre estas duas dinâmicas, surge-nos uma outra que poderemos designar de intermédia – o papel desempenhado pelas autarquias locais. São elas que marcam o ritmo da expansão e do desenvolvimento dessa mesma rede pública. É sobre a dinâmica decorrente do papel da autarquia que iremos abordar no capítulo seguinte.

3. O Papel da Autarquia nas Dinâmicas para a Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar

“A vontade política dos governantes, só por si, não é suficiente para criar e manter escolas.”

(Gomes, 1977: 128)

Verificámos que o Estado legislou, ao longo do período em referência, para a criação, expansão e desenvolvimento de uma rede pública de jardins de infância. Verificámos ainda a existência de uma diversidade de contextos e que as metas alcançadas estão aquém do desejado, em qualquer dos governos existentes. Todavia, as autarquias têm ganho protagonismo na medida em que, dispondo de um estatuto reconhecido pelas suas populações, elas estão mais perto dos locais e das pessoas, sendo interlocutores privilegiados relativamente aos assuntos das suas áreas geográficas de influência.

As autarquias são um dos parceiros privilegiados e fundamentais, se assim o podemos referir, na educação pré-escolar em Portugal. Elas são parceiros sociais implicados nos percursos da expansão e do desenvolvimento da rede pública de jardins de infância, a par do Ministério da Educação.

Todavia, apesar dos documentos legais emanados pelo poder central sobre a necessidade da expansão da educação pré-escolar, e as políticas educativas concebidas apresentarem solidez e abrangência, reconheceu-se a existência de políticas autárquicas diferenciadas, com variadas taxas de cobertura. De acordo com o estudo temático da OCDE (2000), algumas autarquias têm assumido posições de antagonismo para com as reformas, sendo que a sua perspectiva, elas são-lhes impostas sem serem acompanhadas de verbas adequadas. Existem ainda dificuldades em persuadir os municípios de que eles são responsáveis pela rede de educação pré-escolar que opera nas suas respectivas zonas de acção. Outros mostram-se favoráveis às suas novas responsabilidades.

É objectivo deste capítulo procurar identificar o papel das autarquias como uma das dinâmicas para a expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, no nosso país.

3.1. Aspectos Organizativos Preliminares de um Processo de Descentralização/Desconcentração da Administração da Educação

“A descentralização educativa é um requisito imprescindível para que as associações horizontais de todos os implicados locais na educação, possam desenvolver estratégias adequadas às problemáticas educativas que estimularam ou tornaram necessária a colaboração.”

(Fernandes, 1995: 60)

São conhecidas as tendências descentralizadas dos sistemas educativos centralizados, como é o caso do sistema educativo português. De acordo com Fernandes (1995) a intervenção das autarquias locais na educação não é uma inovação recente, pois ela já remonta à época liberal. O que aparece como aspecto inovador é a atribuição de um novo protagonismo dado às autoridades locais em matéria educacional. Tais tendências de uma descentralização na educação enquadram-se em movimentos mais gerais de descentralização que entre várias razões e de acordo com Pinhal (1997) se devem à crescente complexidade de subsistemas sociais, relativamente aos quais o poder central apresenta dificuldades na sua intervenção, ao reconhecimento de que o desenvolvimento requer uma maior participação das comunidades locais através da mobilização e gestão de recursos de uma forma mais adequada e ainda pelo facto de nos situarmos temporalmente numa sociedade de informação, com maiores exigências de reivindicação, intervenção e exigência.

Com a mudança política efectuada em 1974 e consolidada na Constituição de 1976, dá-se o que Fernandes (1998: 7) designa por “*o renascimento do município como expressão da democracia local*”. Esta afirmação prende-se com a eleição dos seus órgãos por sufrágio universal, o alargamento das suas competências, a retracção das tutelas administrativas anteriores introduzindo-se, em sua substituição, o princípio do controlo jurisdicional e, sobretudo o aumento das suas receitas quer através de taxas e

impostos locais, quer ainda por participação no orçamento do Estado.⁴⁷ As carências e serviços básicos eram visíveis.

A Constituição Portuguesa de 1976 é o texto base de referência da descentralização e foi estruturante do sistema educativo em 1986 (Lei de Bases do Sistema Educativo).

*“1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”* (Constituição da República Portuguesa, art.º 235).

Todavia, a transferência de competências municipais foram inicialmente no âmbito da educação pré-escolar, especificamente no que concerne à adaptação e manutenção dos equipamentos, cujos 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.

Emergem um conjunto de medidas descentralizadoras que mostram mudanças de perspectiva ao atribuir ao estado um papel mais regulador e menos interventor directo. Todavia não poderemos falar de descentralização sem abordarmos paralelamente o conceito de desconcentração.

É ao Ministério da Educação, a quem é atribuída esta tarefa da responsabilidade de acordo com a definição dos objectivos fundamentais que justificam ou motivam a decisão de intervir no local. Esse posicionamento deverá contemplar duas vertentes: a primeira será a tomada de consciência das necessidades educativas e das potencialidades locais; a segunda valorizar as culturas locais e regionais no processo educativo, propondo a criação de actividades e de novos empregos.

Considerando que face ao programa de implementação da rede pública da educação pré-escolar em Portugal é importante não deixar de referenciar

⁴⁷ Antes do 25 de Abril, os municípios portugueses viviam numa situação de pobreza aflitiva, o que se confirma pelas receitas anuais de 1954, em que 50% dos municípios se situavam entre os 200 e 1000 contos e 22% entre os 1000 e 2000 contos. Duas câmaras recebiam menos de 200 contos. No total havia 303 municípios, dos quais 229 tinham 2000 contos como limite superior de receita (Fernandes, 1998).

que um dos percursos a adoptar foi o de descentralização/desconcentração, cujo processo teve ou terá como objectivo principal o de reforçar a eficácia do sistema de administração e assegurar também um maior grau de participação dos actores envolvidos, em especial os municípios.

Urge a importância neste estudo de abordar os conceitos de forma a precisar e distinguir aspectos a eles inerentes.⁴⁸

Segundo Vedel, citado no Módulo I sobre o tema «Processo de Descentralização da Administração da Educação» (1989)⁴⁹, a desconcentração é uma técnica de organização que consiste na entrega de poderes de decisão a agentes do poder central colocados à frente de circunscrições administrativas dos diferentes serviços. A descentralização para o mesmo autor, reside na atribuição de poderes de decisão a instâncias de natureza diferente da de meros agentes do Estado, e, por esse facto, implica uma certa autonomia. Crispin (1977) reforça esta opinião quando nota que a descentralização representa uma autonomia mais extensa no interior do sistema nacional e não uma independência relativamente a este.

Alguns autores⁵⁰ consideram de forma sucinta a diferenciação entre estes dois conceitos como sendo a desconcentração uma maneira de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização uma maneira de assegurar a eficácia do poder local. Portanto, o conceito de desconcentração, de acordo com a perspectiva dos autores em referência não é mais do que sugerir uma transferência de competências para outros níveis, ao mesmo tempo que conserva a dependência directa para com o poder central de decisão (podemos até dizer que a desconcentração não é mais do que uma transformação da centralização), ao passo que o conceito de descentralização sugere a existência de dois poderes – o central e o local – relativamente independentes um do outro.

⁴⁸ In “*Relationship between central and local authorities with respect to budgetary control of educational expenditures in decentralized administrative situation*”, IPE, Paris, 1977, seminar paper, n.º 40.

⁴⁹ GEP/ME (1989) *A Gestão da Educação a Nível Local – Módulos de Formação*.1

⁵⁰ Ver relatório sobre Regionalização e Poder Local de M. Caetano, J.P. Martins Barato, M. Céu Esteves e V. Pessoa, Lisboa, 1982, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

A desconcentração é o primeiro passo para um início do percurso da descentralização. O Governo começa então por delegar competências a níveis infra estatais, cedendo-os ulteriormente a instituições regionais e locais. Partindo deste perspectiva global dos conceitos e caminhar para uma lógica sectorial a abordagem tornar-se-á mais complexa. A primeira dificuldade no iniciar o percurso é a abordagem educativa em termos de descentralização ou de desconcentração num sector que caminha a braços com o sector económico e social do Estado. A Constituição da República Portuguesa, no seu art.º 237, sobre descentralização administrativa determina que:

- “1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.*
- 2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.*
- 3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.”*

As definições propostas pela Comissão de Educação da OCDE (1979)⁵¹ vão no mesmo sentido. Isto significa que a desconcentração é vista como a transferência de poderes de decisão e de coordenação ao nível regional e local, em favor dos seus representantes da administração, os quais dependem sempre, directamente ou indirectamente da estrutura central; como tal, a execução política é delegada nas autoridades regionais ou locais, mas o poder das decisões fundamentais continua a estar nas mãos da administração central. Por seu lado, de acordo com o mesmo relatório, a descentralização é vista como delegação de competências e de poderes (mais do que simples responsabilidades) da administração central em favor das autoridades e de outros organismos locais, que, relativamente aquela, são mais ou menos independentes sob o ponto de vista jurídico. Esta descentralização é ainda vista sob duas perspectivas: a territorial e administrativa e a funcional. A primeira reporta-se a delegação de um conjunto de competências e de funções e a segunda inclui a possível atribuição de uma tarefa ou de um poder sem que haja delegação de competências administrativas. A descentralização só é possível através da criação de estruturas de administração e de poderes locais. A intervenção e o grau de envolvimento do poder local em matéria de

⁵¹ Relatório do grupo de trabalho para o estudo da desconcentração do Ministério da Educação e da descentralização das suas funções” (1979) MEC.

descentralização da administração educativa podem funcionar em diversos graus, sendo esta uma das dificuldades com que esbarra a descentralização sectorial.

Porque é importante, em certos casos, descentralizar a administração na educação?

Esta é uma questão emergente ligada ao binómio da desconcentração/descentralização e à sua necessidade no âmbito educacional. Todavia é preciso também situar esta mesma questão no âmbito histórico do nosso país.

A expansão nos últimos decénios do sistema educativo implica o crescimento de problemas quantitativos e qualitativos com que os administradores e planificadores da educação se confrontam. As decisões administrativas revelam-se muitas vezes ineficazes e inadequadas, na medida em que decorriam de uma óptica centralizadora e se apoiavam em normas nacionais diversificadas. A título de exemplo, são por vezes comprometidos a viabilidade de projectos de construção em zonas com condições climáticas e geográficas diferentes, devido às exigências de normalização.

O respeito pelo território nacional e pelas pluralidades das regiões é um dos melhores argumentos a favor da descentralização. Quer a diversidade decorra de factores geográficos, quer, o que é ainda mais frequente, de factores culturais e/ou sociais, uma administração descentralizada estará em melhores condições para vincular directrizes adaptadas às necessidades específicas das mais diversas comunidades, salvaguardando ao mesmo tempo a coerência entre as políticas e as acções locais, regionais e nacionais. Neste quadro, a descentralização aparece como garantia de respeito pela diversidade, da utilização optimizada dos recursos humanos e materiais, de uma repartição equilibrada dos investimentos educativos e de uma administração eficaz, evitando o duplo emprego, as rivalidades de competências e as situações conflituais.

O processo de descentralização da administração da educação abrange várias fases de acção que vão desde a investigação à preparação e execução, à avaliação e definição de normas de participação.

Ao assinarem o acordo de colaboração, as autarquias irão comprometer-se na prestação de serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando actividades educativas e de apoio à família, designadamente actividades de carácter sócio-educativo. Com ele a autarquia recrutará o pessoal necessário para a implementação do serviço, procedendo ao pagamento dos respectivos vencimentos. A autarquia terá as seguintes funções: fornecer as refeições às crianças que frequentam o jardim de infância de acordo com as necessidades das famílias; observar as normas reguladoras das participações familiares pela utilização dos serviços de apoio à família; suportar as despesas correntes ao funcionamento da instituição; enviar aos departamentos governamentais competentes, as informações e outros dados, nomeadamente de natureza estatística que lhe sejam solicitados.

Em síntese, as intervenções autárquicas na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar foram e são desenvolvidas num contexto de diversidade organizativa, estrutural, humana e conceptual, caracterizadas também por uma diversidade de experiências de acordo com a evolução e mudanças da sua história política, social e económica, bem como a própria evolução do sistema escolar que faz com que se sinta maior necessidade de educação de infância como condição de sucesso na escola básica (Conselho Nacional Educação, 1994).

3.2. Descentralização e Participação – Duas Dinâmicas Associadas na Diversidade dos Percursos para a Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar.

“Na instalação, equipamento e manutenção dos jardins de infância poderão participar as autarquias locais e quaisquer outras entidades públicas ou privadas, nos termos dos protocolos que vierem a ser definidos.”

(Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro,
Art.º 43)

“O funcionamento e gestão administrativa e financeira dos jardins de infância dependentes do Ministério da Educação são assegurados pelas direcções dos distritos escolares.”

(Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro,
Art.º 42)

Um outro factor importante da descentralização é o de favorecer a participação das populações nas decisões relativas à educação. Ela encoraja a iniciativa e a criatividade no respeito pelas particularidades regionais e locais e introduz no sistema uma salutar liberdade pedagógica. Com efeito, o controlo da qualidade do processo da educação à escala regional e local supõe uma atitude participativa e empenhada das populações. Por outro lado, a própria participação dos professores e de outros agentes no processo educativo assenta numa base mais regular e sistemática no quadro de uma administração centralizada.

A descentralização que permite a gestão dos interesses das comunidades locais por organismos locais estimula a participação, podendo tornar-se um factor activo de democratização. É este aspecto que permite distanciar a descentralização da desconcentração, na medida em que a primeira quer seja exercida sem intermediário quer através de representantes locais pode suscitar uma participação directa e efectiva, ao passo que a segunda autoriza apenas uma participação ocasional e com carácter consultivo.

A introdução progressiva de abordagens regionais nas políticas de desenvolvimento socioeconómico pode constituir por um lado uma resposta à preocupação de reduzir e de eliminar assimetrias e desigualdades regionais em matéria de desenvolvimento socioeconómico. Isto explica de certo modo a adopção da planificação como meio de assegurar um desenvolvimento mais rápido e mais harmonioso com maior relevância na planificação regional a fim de preparar, desenvolver, coordenar e controlar a tomada de decisões importantes no contexto regional. Sob este aspecto, pode tornar-se mais seguro de que a descentralização dos sistemas de administração da educação apressará o estabelecimento de relações mais estreitas entre a formação e o desenvolvimento económico, cada vez mais regionalizado.

As dinâmicas desenvolvidas pelas autarquias locais começaram a ser alvo de interesse nos estudos de política da administração e da gestão da educação.

Os esforços anteriores dependiam essencialmente das prioridades dos municípios e da maior ou menor riqueza de receitas angariadas. De acordo

com Pinhal (1997) os órgãos das autarquias locais, e em especial o dos municípios, são verdadeiras charneiras do desenvolvimento local, pelo que a sua intervenção de acordo com as especificidades regionais permitem potenciar não só os recursos e sinergias locais, como contribuir para a promoção de um desenvolvimento equilibrado de um todo nacional, através da descentralização das políticas educativas, que vão mais além da simples logística e infra-estrutura física do sistema.

3.3. A Transferência de Competências para as Autarquias Locais – Um Novo Quadro Legal

“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 (...)”

(Decreto-Lei n.º 542/79, art.º 1º)

Ao abordarmos nos pontos anteriores conceitos fundamentais como o de descentralização /desconcentração e o de participação, podemos verificar que as atribuições de competências às autarquias locais foram uma mudança e vontade política do poder central necessariamente aliada à necessidade de concretização dessas mesmas políticas. É com a instituição de um regime democrático que começaram a ser criadas as condições para alterar o quadro da participação das autarquias, nomeadamente em 1977 com a aprovação de uma primeira lei das finanças locais – a Lei n.º 1/77 de 6 de Janeiro. É assim criado um fundo financeiro que abriu novas perspectivas de intervenção mais vasta nos domínios das suas atribuições e em especial no domínio educacional. Até então, a educação não era prioritária em termos de intervenção autárquica, virada para outros problemas infra-estruturais do seu território. É com a Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro, que cria o sistema público da educação pré-escolar, e com a aprovação dos estatutos dos jardins de infância (Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro), que são reforçadas as suas atribuições educacionais.

Assim, procuraremos neste ponto verificar que tipo de transferências em concreto e cronologicamente se têm efectuado no âmbito da educação pré-escolar e que natureza de poderes municipais se têm delineado, decorrentes do âmbito normativo.

Com o Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março, em que são fixados o regime de delimitação e coordenação das actividades das administrações central e local em matéria de investimentos, e pelo qual são atribuídas às Câmaras Municipais várias competências concertadas, que implicam despesas acrescidas de uma forma considerável, nos domínios da construção e equipamentos de educação pré-escolar e do 1º Ciclo do ensino básico. Todavia o que se verificou então é que apenas a intervenção continua a ser na educação pré-escolar, descuidando o 1º Ciclo do Ensino Básico, situação que não se alterou mesmo depois da publicação em 1986 da Lei de Bases do Sistema Educativo e que alarga a escolaridade obrigatória para 9 anos.

Como podemos verificar anteriormente, no capítulo I do nosso estudo, a primeira Portaria n.º 378/79 de 27 de Julho veio criar a primeira vaga de jardins de infância, a nível nacional, nomeadamente em zonas rurais, desprovidas de vários equipamentos culturais e sociais, em que as taxas de insucesso escolar e de abandono eram muito elevadas. Contudo, a taxa de cobertura tornou-se diferenciada, dependendo das iniciativas autárquicas. Algumas razões são apontadas para tal justificação: a vontade política; a competência técnica; o contexto sócio-cultural que exerce ou não pressões sobre a autarquia.

A título de exemplo, num estudo registado no 1º volume dos Pareceres e Recomendações do Conselho Nacional de Educação em 1994, verificou-se uma maior oferta no Douro e Trás-os-Montes do que no Minho, no Alentejo a atenção das Autarquias à educação pré-escolar é maior.

Além disso, o papel de autarquia vê-se alargado em 1997 com a publicação da Lei-quadro da educação pré-escolar (Lei n.º 5 /97 de 10 de Fevereiro) e com o Decreto-lei 147/97 de 11 de Junho. É pedido uma maior intervenção municipal no funcionamento da rede de educação pré-escolar. Aliás, a Lei-quadro constitui um normativo que ampliou a intervenção autárquica num domínio que já era tradicionalmente atribuído, criando ainda a possibilidade de criação de uma rede municipal de jardins de infância (Fernandes, 1998)⁵².

⁵² De acordo com este autor, ele considera que o facto da Lei Quadro da Educação Pré-escolar (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro) dizer no seu art.º 13 que se consideram

Relativamente à educação pré-escolar actualmente estão atribuídas aos municípios várias competências, em vários domínios (Quadro 13).

No domínio dos apoios sócio-educativos, as competências são latas, abrangendo todo o leque de acção social: serviço de refeições, gerir refeitórios, subsídios. No domínio dos recursos humanos também as autarquias vêm envolvidas no recrutamento e gestão do pessoal não docente que engloba não só as auxiliares de apoio educativo (embora a definição de lugares a concurso seja como vimos anteriormente da competência do Ministério da Educação), mas também têm a seu cargo a selecção e contratação dos técnicos animadores para as actividades de prolongamento de horários.

DOMÍNIOS	COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS
Edifícios	Localização, Construção, apetrechamento e manutenção dos Jardins de Infância, CAIC's e EPEI's.
Acção Social	Assegurar o serviço de refeições Gerir refeitórios Comparticipar no apoio às crianças no domínio da acção social
Actividades sócio-educativas	Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares da acção educativa
Recursos humanos	Gestão do pessoal não docente
Autonomia, Gestão e Administração das escolas	Participar no processo de constituição dos agrupamentos de escolas Intervenção na assembleia de escola Intervenção nos contratos de autonomia
Administração Local do sistema Educativo	Elaborar a Carta Educativa a integrar nos Planos Directores municipais Criar o Conselho Municipal de Educação

Quadro 13. Principais competências das autarquias locais face à educação pré-escolar

Estas competências legais e as actuações desenvolvidas revelam um panorama crescente de implicação das autarquias na educação pré-escolar, extensível a outros níveis de ensino. Todavia, e de acordo com Pinhal (1997: 185)

“a realidade tem mostrado que a influência dos órgãos dos municípios é, em muitos casos, marcante, tendo-se desenvolvido dinâmicas relevantes e relativamente consistentes, que se impuseram ao quadro

integrados na rede pública os estabelecimentos de educação pré-escolar a funcionar na dependência directa da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais o que significa que os jardins de infância municipais não privados mas públicos e que pode existir uma rede de estabelecimentos de educação pré-escolar pública de iniciativa camarária.

normativo existente e que acabarão por provocar a sua evolução. Muitas dessas dinâmicas parecem decorrer da assunção gradual de uma lógica de actuação estratégica, visando o desenvolvimento local.”

Em 1999, a Lei n.º 159, publicada a 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando assim os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. No seu capítulo II são delimitadas as atribuições e competências em geral, indicando os variados domínios de intervenção e mencionando ainda a possibilidade de delegação de competências nas freguesias, às quais foram atribuídas pelo artigo 14º (alínea c) competências no domínio da Educação (Quadro 14).

Competências dos órgãos municipais no domínio da educação (art.º 19º)	Delegação de Competências nas Freguesias (art.º 15º)
<p>1 — É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios:</p> <p>a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;</p> <p>b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico.</p> <p>2 — É igualmente da competência dos órgãos municipais:</p> <p>a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais;</p> <p>b) Criar os Conselhos Locais de Educação.</p> <p>3 — Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:</p> <p>a) Assegurar os transportes escolares;</p> <p>b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico;</p> <p>c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;</p> <p>d) Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar;</p> <p>e) Apoiar o desenvolvimento de</p>	<p>1 — Por via do instrumento de delegação de competências, mediante protocolo, a celebrar com o município, a freguesia pode realizar investimentos cometidos àquele ou gerir equipamentos e serviços municipais.</p> <p>2 — O instrumento que concretize a colaboração entre município e freguesia deve conter expressamente, pelo menos:</p> <p>a) A matéria objecto da colaboração;</p> <p>b) Referência obrigatória nas opções do plano, durante os anos de vigência da colaboração, quando se trate de matéria que nelas deva constar;</p> <p>c) Os direitos e obrigações de ambas as partes;</p> <p>d) As condições financeiras a conceder pelo município, que devem constar obrigatoriamente do orçamento do mesmo durante os anos de vigência da colaboração;</p> <p>e) O apoio técnico ou em recursos humanos e os meios a conceder pelo município.</p>

actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
 f) Participar no apoio à educação extra-escolar;
 g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

Quadro 14. Competências dos órgãos municipais no domínio da educação de acordo com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

Todavia, os percursos apontados pelo Poder central, numa política de descentralização, implicam por vezes dificuldades sentidas por parte dos Municípios. Estas dificuldades prendem-se também com as características históricas da sua origem. Mergulhados num país centralizado como o nosso, muitas têm sido as dificuldades, nomeadamente em recursos financeiros, que permitem a construção dos equipamentos, para além da gestão e afectação de recursos humanos, que tais alterações vêm suscitar.

O Programa do XVII Governo prevê o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efectiva descentralização de competências para os municípios. O objectivo central do Programa de Governo nesta matéria é o reforço e a qualificação do poder local.

Definindo o modelo de relacionamento financeiro, de acordo com a previsão do Fundo Social Municipal na Lei de Finanças Locais, importa dar início a uma efectiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente na Educação. As competências a transferir para os municípios que constam do presente Decreto-lei, resultam pois de um consenso negocial entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

O Governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes.

“Considerando como muito positiva a experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito sistema educativo, de que é exemplo incontornável a implementação do pré-escolar, a criação e

funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a realização das Cartas Educativas, através deste diploma cumpre-se o Programa do Governo na parte em que assume a necessidade de contratualizar com os municípios, a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo.” (Portal Governo, 22 de Fevereiro de 2008).

Assim, em de 28 de Julho de 2008, é publicado o Decreto-lei n.º 144, que tem como objecto (art.º 1) o desenvolvimento do quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação. De acordo com o regime previsto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, dá execução à autorização legislativa constante nas alíneas de *a) a e) do n.º 1 do art.º 22 do Orçamento do Estado para 2008, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.*

“1. Durante o ano de 2008, fica o Governo autorizado a transferir para os municípios as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar no domínio da educação, acção social e saúde, designadamente as relativas a:

- a) Pessoal não docente do ensino básico;
 - b) Fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
 - c) Actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico;
 - d) Gestão do parque escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico;
- Acção social escolar nos 2º e 3º ciclos do ensino básico; (...)” (*Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro*).

Verificamos que os domínios de competências atribuídas aos municípios já tinham sido iniciados com a expansão e o desenvolvimento da rede de educação pré-escolar. A diferença prende-se com o alargamento desses domínios aos outros níveis de ensino que até aqui eram ainda da tutela do Ministério da Educação e que se prende com todo o ensino básico, ou seja com as escolas que contemplem a escolaridade até ao 9º ano. O discurso oficial sobre esta matéria considera ser esta uma via para uma efectiva descentralização de competências para os municípios. Este foi também o resultado de um consenso negocial com a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Com o novo diploma, o Decreto-lei n.º 144/2008, as competências a transferir para os municípios, em matéria de educação, irão abranger as seguintes áreas: gestão do pessoal não docente; acção social escolar; construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino;

transportes escolares; educação pré-escolar da rede pública, actividades de enriquecimento curricular e ainda as residências para estudantes.

Como resultado deste processo, no ano de 2009, numa lista publicada no portal do governo, noventa municípios assinaram os respectivos protocolos, o que corresponde a 32,4% do conjunto dos municípios do continente. Apenas cerca de um terço dos municípios do continente assinaram os contratos de execução com o Ministério da Educação (art.º 12º), nos quais são firmadas as atribuições, assegurando as respectivas transferências, no que concerne exclusivamente aos estabelecimentos de educação e de ensino públicos. Caminhamos assim para uma maior descentralização educativa.

De sublinhar ainda que a transferência de atribuições e competências depende da existência de carta educativa. Em 2009, 99% dos municípios de Portugal continental possuíam já as suas cartas educativas homologadas (quadro 15). Esta situação é meritória de referência por ser o ponto de arranque para a assunção de novas responsabilidades. Ele é um documento crucial e basilar para o ordenamento da rede educativa, e para o enquadramento das posteriores e consequentes transferências de competências. Esta afirmação fundamenta-se na importância crucial onde se identificam ao nível municipal todos os equipamentos de educação e de ensino. A sua localização geográfica bem como as ofertas de formação em todos os seus níveis, passando pela elaboração de um diagnóstico local e num cenário prospectivo indicar as intervenções a efectuar.

<i>Direcção</i>	<i>N.º Municípios</i>	<i>N.º Cartas Educativas</i>
<i>Regional</i>	<i>(total)</i>	<i>Homologadas</i>
Norte	86	86
Centro	78	77
Lisboa e vale do Tejo	51	51
Alentejo	47	45
Algarve	16	16
Total	278	275

Quadro 15. N.º de Municípios e Cartas Educativas homologadas até 2009

O art.º 10, do mesmo Decreto-lei atrás referido, define para a educação pré-escolar da rede pública o seguinte:

“1 - São transferidas para os municípios as seguintes atribuições em matéria de educação pré-escolar da rede pública:

- a) Gestão de pessoal não docente, nas condições previstas no artigo 4º;*
- b) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário;*
- b) Aquisição de material didáctico e pedagógico.*

2 - São transferidas para os municípios as dotações inscritas no orçamento do Ministério da Educação para pagamento das despesas a que se referem as alíneas a) e c) do número anterior.

3 - São transferidas para os municípios as dotações inscritas no orçamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para pagamento das despesas a que se referem as alíneas b) do n.º1.

(...)”

Especificamente, no que concerne à educação pré-escolar da rede pública, são transferidas para os municípios a gestão do pessoal não docente, a componente de apoio à família, nomeadamente o fornecimento de refeições e o apoio ao prolongamento de horário, a aquisição de material didáctico e pedagógico, não havendo aqui alterações a referenciar, pois eram competências já atribuídas anteriormente. Face às despesas que correspondem às alíneas a) e c) as dotações a transferir estão inscritas no Ministério da Educação, sendo que as despesas respeitantes à alínea b) são suportadas pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Verificamos assim que a efectivação da transferência de competências para os municípios no que diz respeito à educação pré-escolar são da responsabilidade de dois Ministérios.

Tal como este governo menciona o envolvimento das autarquias neste domínio remonta já a 1998 na sequência da Lei-quadro da Educação pré-escolar e do Programa de Expansão e desenvolvimento da Rede Nacional de Educação pré-escolar operacionalizada através de protocolo tripartido entre os municípios e os dois ministérios atrás referidos. Mais se acrescenta que o art.º 32 do Decreto-lei n.º 147/97 de 11 de Junho responsabilizou os municípios pela colocação do pessoal de apoio educativo nos estabelecimentos de educação pré-escolar públicos, de acordo com o rácio de pessoal não docente por sala então estabelecidos. Iniciou-se aqui um forte percurso no campo da descentralização educativa, com a continuidade da tutela pedagógica pelo poder central. Todavia esse percurso e as dinâmicas é que foram diferenciadas.

De acordo com Prata (2003: 22):

“é visível a mudança e vontade política do poder central no sentido de alterar o papel dos municípios, deixando estes de se constituírem como «simples contribuintes do sistema educativo ou um gestor de interesses privados no domínio da educação para serem entendidos como instituições que participam na gestão de interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública (Fernandes, 2000: 38)»”.

Do ponto de vista normativo, e de acordo com a natureza dos poderes municipais, a intervenção na educação pré-escolar pública foi um processo de construção social na criação, expansão e desenvolvimento de uma rede pública que permita para além de um serviço educativo prestar um serviço de apoio social aos cidadãos do nosso país (Quadro 16).

Fases	Principais referências normativas Âmbito de aplicação/Competências	Natureza dos Poderes Municipais
1ª Fase 1974 a 1986	Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro Sistema Público de Educação Pré-escolar Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro Estatuto dos Jardins de Infância Decreto-lei n.º 77/84 de 8 de Março Decreto-Lei n.º 299/84 Decreto-Lei n.º 399-A/84 Construção manutenção e suporte de despesas correntes na educação pré-escolar e básica; Transportes e acção social escolar da Educação Básica	Definição de encargos financeiros e não de competências Continuidade do papel do contribuinte público dos custos educativos
2ª Fase 1986 a 1996	Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro Lei de Bases do sistema educativo. Criação de estabelecimentos de ensino ou intervenção na educação pré-escolar especial e ensino recorrente, formação profissional Decreto-lei 31/87 Integra o Conselho Nacional de Educação Decreto-lei n.º 172/91 Participam no Conselho de Direcção das escolas	Continuidade do papel do contribuinte público dos custos educativos Gestor de interesses privados no domínio da educação com estatuto idêntico ao das restantes instituições privadas Parceiros sociais - estatuto que lhe dá acesso ao Conselho Nacional de Educação
3ª Fase De 1996 a 2002	Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro Lei-Quadro da Educação Pré-escolar. Consagra a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica e define o papel participativo dos vários agentes educativos, de entre os quais as autarquias. Decreto-lei 147/97 de 11 de Junho Procede ao desenvolvimento da Lei Quadro e intervenção no	Continuidade do papel do contribuinte público dos custos educativos Alocação do Município dentro da esfera pública

	<p>funcionamento da rede pública da educação pré-escolar.</p> <p>Decreto-lei n.º 115-A/98 e Decreto-Regulamentar n.º 12/2000 Participam na Assembleia de escola e, constituição dos agrupamentos de escola</p> <p>Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro Elaboração da carta escolar com competências na área do planeamento e da gestão do sistema educativo e criação do conselho local de educação</p>	<p>Deixa de ser apenas um contribuinte do sistema educativo e passa a ser um participante nos interesses públicos ao lado do estado com o estatuto de instituição pública</p> <p>Início do processo de devolução de competências que pode conduzir à territorialização e construção de uma política educativa local.</p>
<p>4ª fase</p> <p>2002 - 2009</p>	<p>Lei n.º 7/ 2003 de 15 de Janeiro Revoga a Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro</p> <p>Elaboração da carta educativa com competências na área do planeamento e do ordenamento da rede educativa no contexto mais abrangente de ordenamento territorial e criação do conselho municipal de educação.</p> <p>Decreto-lei n.º 144/2008 de 28 de Julho Transferência efectiva de competências para os órgãos do município, no que respeita à educação pré-escolar e ao ensino básico.</p>	<p>Afirmação da construção de uma política educativa como parte integrante do desenvolvimento local.</p> <p>Reforço e qualificação do poder local no aprofundamento da descentralização em matéria educativa.</p>

Quadro 16. Evolução das normas reguladoras e natureza de poderes municipais, adaptado de Prata (2003)

Apesar de em muitas autarquias a intervenção se traduzir na oferta de recursos e no exercício de competências, outros têm demonstrado assumir contornos significativos da oferta e organização de prestações educativas. O reflexo dessa expansão foi a necessidade de criar e de expandir em muitas situações os departamentos municipais com enfoque na educação, fundamentais para viabilizar e acompanhar a intervenção no terreno.

O XVII Governo constitucional procurou dar continuidade a uma efectiva descentralização de competências para os municípios em matéria de educação, com o *“objectivo de obter avanços claros e sustentados na organização e na gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de oportunidades de melhoria dos níveis de formação dos cidadãos”* (Portal Governo, 2008).

Em jeito de conclusão, podemos sublinhar que esta situação não é mais do que uma continuidade no processo de desenvolvimento das competências na área da educação pré-escolar, pois esta já tinha sido efectuada a partir da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, cuja operacionalização decorreu do protocolo subscrito pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pelos Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e voltada a equacionar em 1999, com a Lei n.º 199/99 de 14 de Setembro, com as transferências de responsabilidades para a administração local. Podemos ainda afirmar que o processo iniciado com a educação pré-escolar foi motivo para alargamento das competências relativamente aos outros níveis de ensino. Todavia com o processo iniciado no ano 2008/2009, a adesão dos municípios foi cautelosa e objecto de negociações entre o poder central e o poder local.

Tendo em conta os princípios assumidos pela ANMP, a observar em quaisquer transferência de competências – designadamente a melhoria do serviço prestado, a salvaguarda da independência hierárquica e financeira e a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar – as áreas resultam não só de propostas concretas apresentadas pelo Governo, mas de temas já abordados em inúmeras reuniões promovidas pela ANMP e que fazendo parte das linhas de actuação desta Associação, indicam qual o caminho que deve ser percorrido no processo de transferências no âmbito da educação.

Foi referido pela respectiva associação a importância que as associações de municípios e as juntas de freguesia poderão vir a ter na concretização de algumas responsabilidades nesta matéria. A descentralização das competências implica uma redefinição dos papéis da autarquia, nomeadamente face à sua actividade normal, exigindo, na maioria das situações, uma reformulação da sua organização e um eventual acréscimo de recursos humanos.

Verificamos que também este processo foi diferenciado de autarquia para autarquia. No âmbito da Direcção Regional de Educação de Lisboa, apenas 24 municípios assinaram os contratos de transferência de competências, num universo de 52, representando 46% de valor percentual.

Podemos verificar que no primeiro ano a seguir à publicação do Decreto-lei 144/2008, de 28 de Julho, noventa municípios celebraram o acordo de transferência de competências, o que corresponde a um valor de 32,4%. Verificamos a existência de um longo caminho a percorrer.

Tal como afirma Matos (1995: 62):

“para as autarquias participarem de forma efectiva na prossecução dos grande e nobres objectivos nacionais, para participarem na transformação qualitativa da educação como grande frente nacional de intervenção prioritária, não basta o cumprimento das suas competências. Por todo o País, e ainda bem, há um conjunto de competências morais que as câmaras querem assumir, que são diversas e que vão muito além da lei.”

É sobre a necessidade de criação de equipas locais que iremos abordar no ponto seguinte.

3.4. A Criação de Equipas Locais - Uma Dinâmica no Desenvolvimento das Intervenções da Autarquia.

Nas diversas fases de um projecto de descentralização, é também importante para além dos técnicos a existência dos representantes do poder aos níveis intermédio e local. Como além disso se procura promover não só a participação dos utilizadores directos do serviço educativo, mas também das populações em geral, é preciso incluir no processo representantes da população abrangidos pela actividade educativa sob todas as suas formas, dado que as necessidades educativas das populações ultrapassam a relação escolar propriamente dita.

A descentralização é aqui também entendida como uma forma de permitir aos cidadãos influenciarem as políticas locais de modo efectivo, onde a relação autarquia /instituição escolar e as trocas efectuadas sejam fundamentais.

A coordenação passa por uma perspectiva democrática e integrada, e também por uma gestão co-responsável. Neste prisma, a educação favorece a participação e desenvolve a capacidade de intervenções democráticas, tendentes a conciliar as instituições educativas e respectiva administração com as aspirações e necessidades reais da população. A democratização da

educação, participação e autonomia são aspectos convergentes de uma mesma acção.

O projecto de descentralização da administração da educação requer a contribuição técnico-política das equipas locais, num momento determinado pelos primeiros trabalhos da equipa central.

Assim, resumidamente entraremos naquilo a que são designadas por “trocas” nas relações e que segundo a perspectiva de Teixeira (1995: 164) “*dão-se entre parceiros com papéis diferenciados, existindo entre membros do grupo uma solidariedade do tipo funcional, garantida por um controlo normativo*”.

As autarquias organizam as suas equipas locais de modo a corresponder de forma mais eficaz às suas funções. De acordo com Prata (2003) embora o quadro normativo seja o mesmo para todos os municípios, as equipas locais são diferenciadas quer quanto à sua composição (Quadro 17), quer face às suas intervenções, na medida em que, e de acordo com Prata (2003), é um facto que nos leva a ter em consideração os estilos de acção dos eleitos locais, os quais se traduzem, de acordo com a autora em valores diferenciados e representações de estímulos diferentes de mobilização local, bem como graus de sensibilidade e competências em termos de matéria educativa, que se traduzem num maior ou menor investimento e dinamização de toda a acção desenvolvida.

Entre as competências atribuídas à Junta de Freguesia, são referenciadas as que emergem no domínio da Educação:

“(...) Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1º Ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar (alínea e).

Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra (alínea l).

Prestar a outras entidades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada, designadamente em matéria de estatísticas, desenvolvimento, educação, saúde, acção social, cultura e em geral em tudo quanto respeite ao bem-estar das populações (alínea n).”

Face às Competências da Câmara Municipal, estas são vastas e possuem diversos âmbitos, tais como, participar na organização e funcionamento dos seus serviços e da gestão corrente, como sejam organizar e

gerir transportes escolares; No âmbito do planeamento e do desenvolvimento, como sendo, elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais e participar com outras entidades, no planeamento que directamente se relacione com as atribuições e com as competências municipais, emitindo parecer para submissão à assembleia municipal; Tem ainda a Câmara Municipal competências no âmbito consultivo e de apoio a actividades de interesse municipal, como a aprovação de projectos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços, bem como deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita à alimentação, alojamento e distribuição de auxílios económicos a estudantes.

A Câmara Municipal intervém ainda no âmbito de licenciamento e fiscalização, nas relações com outros órgãos autárquicos, bem como no exercício de demais competências legalmente conferidas, com vista a um prosseguimento normal das atribuições ao município.

Órgãos	Freguesia		Município	
	Assembleia de Freguesia	Junta de Freguesia	Assembleia Municipal	Câmara Municipal
Natureza	Órgão deliberativo	Órgão executivo colegial	Órgão deliberativo	Órgão executivo colegial
Constituição	Sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos da área da freguesia segundo sistema de representação proporcional	Um presidente, eleito pela lista mais votada e vogais, sendo que dois exercem funções de tesoureiro e de secretário.	Um presidente, um 1º secretário e um 2º secretário, eleitos em voto secreto pela assembleia municipal	Um presidente Vereadores, um dos quais designado por vice-presidente e eleito pelo presidente.
Composição	19 membros com eleitores superiores a 20000 13 membros com eleitores igual ou inferiores a 20000 e superiores a 5000 9 membros com eleitores igual ou inferiores a 5000 e superior a 1000 7 membros com	Vogais são eleitos pela assembleia de freguesia, mediante proposta do presidente da Junta de Freguesia e nos seguintes termos: Até 5000 eleitores 2 vogais Mais de 5000	Membros eleitos directamente em número superior ao do presidente da Junta de Freguesia que a integram. Membros que encabeçaram as listas para as assembleias de freguesia da área do município.	16 vereadores em Lisboa 12 vereadores no Porto 10 vereadores em municípios com 100000 ou mais eleitores 8 vereadores com mais de 50000 e menos de 100000

	<p>eleitores igual ou inferiores a 1000 Freguesias com mais de 30000 o n.º é aumentado de mais 1 por cada 10000.</p>	<p>eleitores e menos de 20000 4 vogais Com 20000 ou mais 6 vogais.</p>		<p>6 vereadores com mais de 10000 e até 50000 4 vereadores com 10000 ou menos eleitores. Os vereadores podem ser a tempo inteiro ou meio tempo até ao limite: 4 Lisboa e Porto 3 nos municípios com 100000 ou mais eleitores 2 nos municípios com mais de 20000 e menos de 100000 1 nos municípios com 20000 eleitores ou menos.</p>
--	--	--	--	--

Quadro 17. Natureza, constituição e composição dos órgãos da autarquia

Para além dos órgãos autárquicos, os presidentes das câmaras municipais podem constituir um gabinete de apoio pessoal, constituído por um chefe de gabinete, um ou mais adjuntos, um ou mais secretários, de acordo com o número de eleitores por município.

Os vereadores em regime de tempo inteiro podem igualmente constituir um gabinete de apoio pessoal com um adjunto e /ou um secretário, de acordo também com o número de eleitores.

Podemos verificar que as equipas locais variam de autarquia para autarquia, dependendo em primeiro lugar do número de eleitores existentes. A área geográfica no qual a autarquia se insere não interfere tanto nos recursos humanos a afectar, a não ser pelas juntas de freguesia existentes, na medida em que estas são subdivisões dos concelhos e são obrigatórias, pelo que todos os concelhos têm pelo menos uma freguesia, cujo território, nesse caso, coincide com o do concelho. Também se estabelecem três tipos diferentes de

freguesias, para efeitos de ordenamento do território: as freguesias urbanas que possuem densidade populacional superior a 500 h/km² ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 5 000 habitantes; as freguesias semi-urbanas que possuem densidade populacional superior a 100 h/km² e inferior ou igual a 500 h/km², ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 2 000 habitantes e inferior a 5 000 habitantes e as restantes designadas por freguesias rurais.

Internamente cada município, através da figura do seu presidente, escolherá os vereadores a tempo inteiro e/ou a meio tempo, podendo distribuir-lhes pelouros⁵³, ou seja fixando-lhes funções e determinando o regime do respectivo exercício.

Não podemos deixar de referenciar a existência actualmente do Conselho Municipal de Educação decorrente do Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, que se constitui como um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas ao nível do concelho, e relativamente à carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de oferta de educação e de ensino.

Embora esta seja uma instância de coordenação e de consulta, tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo. A sua referência é evidenciada por se tornar numa equipa paralela do município, com carácter consultivo, mas cujas opiniões poderão cruzar-se com as decisões do executivo local, sustentada pela base da comunicação.

Para Sanabria (2003) toda a instituição deve-se dar a conhecer à sociedade em que se insere: toda a instituição, qualquer que seja o seu objectivo (comercial, institucional, governamental, de produção, serviços,

⁵³ Os pelouros são regulados pela Lei n.º 169/99 e correspondem geralmente às atribuições dos municípios (artigo 13º).

educacional, etc.) é criada para satisfazer necessidades sentidas, criada a partir da realidade de uma comunidade; e seja qual for a situação económica, política, o social impera, a instituição necessita detectar quais são os cenários em que a comunidade se move, para criar as bases motivacionais a projectar, com o fim de manter-se ali um espaço, um posicionamento face a um lugar produtivo. A dinâmica é uma só: a organização requer adaptação às condições existentes na comunidade, direccionando-se para o futuro.”

Relativamente ao Programa de Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública de Educação pré-escolar, este carece de continuidade. As taxas de pré-escolarização ainda estão longe do idealizado, bem como são diferenciadas de autarquia para autarquia, como verificamos em dados apresentados nos capítulos 1 e 2 do nosso trabalho.

“O quadro legal de referência deixa de fazer sentido e os actores locais passam a marcar o ritmo, a intensidade, os campos e as lógicas através de um processo global de apropriação e construção, (...) onde a sensibilidade da pessoa, responsável pelo pelouro da Educação é decisiva.” (Prata, 2003: 10)

3.5. A Autarquia e os Territórios Educativos Locais – Diversidade e Fronteiras

Na continuidade do ponto anterior, não poderíamos deixar de abordar, numa perspectiva mais abrangente, a relação da Autarquia com os territórios educativos locais, nos quais se inserem, actualmente, as respostas para a educação pré-escolar pública.

Consideramos importante de igual modo, definir alguns conceitos aliados à questão do território educativo, também ele marcado pela diversidade e pelas características do local. Quando falamos de local, adoptamos o conceito de acordo com Vasconcelos (2009: 44) para nos referimos a *“(...) espaço físico, tempo, pessoas, circunstâncias: relativo a um local determinado, a uma região precisa, espaço próprio para determinado fim, espaço onde tem lugar um acontecimento.”*

Decorrente da necessidade de repensar a concepção, o planeamento e ainda os objectivos de uma rede educativa, num quadro de construção da

dimensão local da política e da acção educativa, sustentado na realidade e considerando essa mesma rede educativa “*como uma malha maior e mais geral de equipamentos locais de diversa natureza, que têm em comum contribuir para o desenvolvimento nacional através da satisfação das necessidades aspirações identificadas a nível local*”⁵⁴ (M.E. 2000: 39), leva-nos a falar de um percurso em que a educação pré-escolar se relaciona com outros níveis de educação e formação. Recentemente caminhamos para um novo estágio de desenvolvimento de uma rede educativa, em que a concepção de aprendizagem e desenvolvimento educativo é visto como:

“um processo sequencial, integrado e complementar não compartimentado, nem no espaço, nem no tempo, nem nos saberes. Concepção que exige o esforço da articulação de todo o sistema de educação de educação e de ensino e entre este e todos os outros processos e situações educativas a que a escola deve abrir-se numa perspectiva de contributo para a valorização dos recursos humanos” (M.E. 2000:39).

A autarquia vê-se na necessidade de gerir diferentes tipologias de equipamentos para a educação e ensino, inseridos em territórios educativos cujas unidades organizacionais apresentam espaços específicos, tempos, pessoas e características próprias, ou seja, locais diversificados inseridos em outros locais: os das juntas de freguesia, o das regiões, o nacional.

O conceito de território educativo surge-nos como:

“um espaço geográfico que assegure o cumprimento da escolaridade obrigatória em funcionamento vertical e horizontal integrado. Deve ser servido em boas condições por um conjunto de instalações de educação pré-escolar e de ensino básico interdependentes e complementares sob o ponto de vista pedagógico e de utilização e gestão de recursos físicos. O T. E. integra, portanto, uma vertente de carácter pedagógico e outra de ordenamento territorial e urbanístico, permitindo esbater “as disparidades evidenciadas sobretudo nas áreas de maior isolamento”

A educação pré-escolar emerge num novo âmbito, mais abrangente, em que se fala de percurso sequencial marcado pela escolarização, em que se caminhará para a concepção de educação de infância como uma concepção dos zero aos doze anos (Estudo do CNE, 2009) e que se acordo com Vasconcelos (2009: 46) “*como uma infância não segmentada em etapas e serviços, mas entendida como um continuum articulado e coerente em que*

⁵⁴ M.E. (2000). Critérios de Reordenamento da Rede Educativa. Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.

professores e escolas se articulem entre si e com outros serviços de apoio à infância”.

De acordo com a mesma autora a importância do local é dada pelo facto de ser nele que se ensaiam e criam novas abordagens educativas, novas teorias e práticas de transformação. A emergência do território educativo, gerido pelos agrupamentos de escolas, vem preconizar uma nova forma de entender a educação pré-escolar como uma rede educativa que não seja fragmentada, em que tem prevalecido a tradicional ausência e articulação com o 1º ciclo do ensino básico, apesar de “*louváveis ilhas de excelência a este nível*” (Castro & Rangel, 2004 citado por Vasconcelos, 2009: 24).

A questão da necessidade de articulação de duas redes educativas: a educação pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico tem sido alvo de atenção quer ao nível nacional, quer internacional⁵⁵, nomeadamente no enfoque dado à questão da transição. Este conceito, definido como “acto ou efeito de passar de um lugar, de um estado ou de um assunto para outro (Dicionário da Língua Portuguesa, 1998), lembra de acordo com Vasconcelos (2009) ritos de passagem ou rituais de instituição, o atravessar de fronteiras – a educação de infância na fronteira com a escola básica.

*“Assegurar que cada transição seja bem sucedida é fundamental e significativo para o bem estar social e emocional da criança, mas simultaneamente, importante para o seu desempenho cognitivo.”
(Vasconcelos: 2009: 50)*

Paralelamente emerge o conceito de centro escolar no sentido de criar melhores condições em termos de ambiente físico, em matérias de apoio à aprendizagem e tecnologias de informação que vêm oferecer a rentabilização de infra-estruturas comuns e contribuir para a integração e articulação com outros níveis de ensino.

A autarquia passa a ter novos interlocutores na gestão local: os agrupamentos de escolas, em que os projectos educativos locais, fundamentados na diversidade dos contextos, vêm demonstrar as potencialidades que têm para o desenvolvimento local.

⁵⁵ Estudo da OCDE (2006)

4. Contributos Teóricos para um Quadro de Análise

Nos três pontos anteriores pudemos verificar os percursos e as dinâmicas da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, quer numa perspectiva do discurso oficial, materializado por diplomas legais quer na perspectiva da intervenção local.

A expansão da rede pública da educação pré-escolar é visível não apenas do ponto de vista político, revertendo na necessidade de criação de condições físicas e materiais para o acolhimento das crianças dos 3 aos 5 anos, mas também, e sobretudo, numa perspectiva de desenvolvimento de qualidade dessa mesma rede.

Assim, quer do ponto de vista do discurso político, quer das diversas perspectivas teóricas de investigação, a problemática da intervenção local da educação tem sido actualizada pelo estudo e implementação de práticas conducentes à melhoria do sistema educativo no geral e à educação pré-escolar, no particular. Todavia, tais decisões e intervenções têm sofrido também influências de teorias e conceitos que têm contribuído para uma redefinição de objectivos educacionais e para o traçado de estratégias relativas à educação.

Nesta contextualização teórica que temos vindo a efectuar, importa também esclarecer o quadro conceptual em que nos colocamos e que utilizaremos como referencial na análise do estudo empírico. Desenvolvemo-lo à luz das teorias que também definiram o nosso posicionamento face à educação e ao desenvolvimento.

Considerámos o conceito de teoria definido por Spodek & Saracho (1998) como um esquema para organizar e interpretar dados, em que o termo «teoria» se refere a uma sistematização de princípios em relação a fenómenos observados e as suas inter-relações.

As ideias discutidas neste ponto incluem-se na teoria construtivista⁵⁶, mais especificamente o construtivismo social, desenvolvida por Vigotsky (1896-1934) e Bruner (1915). Será efectuada uma abordagem à teoria ecológica de Bronfenbrenner numa perspectiva sistémica (1917).

Abordaremos perspectivas científicas de pós- modernidade de acordo com Boaventura Sousa Santos. Estas abordagens definem os três eixos teóricos do nosso quadro de análise. Define-se também o nosso posicionamento face ao papel da autarquia como actor fundamental do processo da expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar, direccionando o nosso olhar para uma realidade que não poderá ser descuidada.

4.1. Contributos do Construtivismo na Educação

Nós, os seres humanos, não temos acesso a uma realidade objectiva, dado que construímos dela a nossa própria versão, e, ao mesmo tempo, transformamo-la, a ela como a nós próprios.

(Fosnot, 1996)

⁵⁶ Existem várias teorias para além da construtivista, que descrevem o desenvolvimento do ser humano: as **teorias maturacionistas**, as **teorias comportamentais**, a **teoria psicodinâmica** (Spodeck, 1998).

As teorias maturacionistas consideram que o curso do desenvolvimento humano é determinado geneticamente. Os principais teóricos são Hall (1844-1924) e Gesell (1880-1961). A teoria é centrada na maturação do desenvolvimento da criança. Gesell não adoptando uma concepção evolucionista como fez Hall, considerava, no entanto, que o desenvolvimento da criança é determinado geneticamente.

Para **as teorias comportamentais**, as maiores influências estão no ambiente. Estas teorias influenciaram a educação nos anos 20/30, em que o treinamento de hábitos era visto como um dos objectivos no jardim de infância. São os seus teóricos Pavlov (1849-1936) que estudou o princípio do condicionamento; Watson (1878-1959) aplicou o princípio do condicionamento clássico à aprendizagem e desenvolvimento infantil; Thorndike (1874-1949) estudou os estímulos associados às respostas através de um conjunto de leis e Skinner (1904 a 1990) considera que o desenvolvimento é uma função não apenas da maturação fisiológica, mas também de uma aprendizagem cada vez mais complexa..

A **teoria psicodinâmica** lida com a personalidade e desenvolveu-se a partir da prática clínica, mais do que em laboratórios de pesquisa. Freud (1856-1939) foi o pai da psicanálise e Erickson (1902) expandiu os conceitos de Freud, enfatizando o desenvolvimento. Consideraram que no período do desenvolvimento infantil é extremamente importante e sugerem um papel activo dos educadores de infância.

O construtivismo é uma teoria sobre o conhecimento e a aprendizagem. Ela ocupa-se sobretudo (mas não apenas) do conhecimento, mas também do processo ou seja «o modo como se chega a conhecer». Os sistemas educativos progressistas procuram-se apropriar dela, pelo que se tem tornado uma teoria pedagogicamente estimulante. Esta teoria tem influenciado particularmente a educação para a primeira infância (Spodeck & Saracho, 1998).

Ela vem «beber» à psicologia, à filosofia e à antropologia, pois descreve o conhecimento como temporário, passível de desenvolvimento, não objectivo, estruturado internamente e mediado pelo social e pelo cultural (Fosnot, 1996).

No construtivismo, o indivíduo cria o conhecimento ao agir (ou pensar) sobre a informação obtida através da experiência. As informações recebidas do exterior são interpretadas e ao mesmo tempo podem modificar o entendimento num processo activo ao longo da vida.

As pesquisas e a construção da teoria construtivista começaram a ter impacto no desenvolvimento cognitivo nos anos 60, com o contributo de Piaget (1896 a 1980), Vigotsky (1896 a 1934) e Bruner (1915). A teoria construtivista sofreu modificações com as novas pesquisas, dando origem a algumas ramificações: Vigotsky coloca a tónica do papel da linguagem e da cultura no funcionamento da mente, privilegiando o ambiente social. Bruner, seguindo a linha de teorização de Vigotsky, afirma que a concepção de desenvolvimento humano deve ser vista como uma teoria de educação, porque não abarca somente uma teoria de desenvolvimento, mas também uma teoria de transmissão cultural.

As teorias construtivistas abandonam a epistemologia tradicional, e a sua aplicação à educação requer em primeiro lugar, uma clarificação daquilo que se pretende alcançar.

Vigotsky construiu sua teoria tendo por base o desenvolvimento do indivíduo como resultado de um processo sócio histórico, enfatizando o papel da linguagem e da aprendizagem nesse desenvolvimento, sendo essa teoria considerada histórico-social. A sua questão central é a aquisição de conhecimentos pela interacção do sujeito com o meio.

A teoria Vigotskyana dá-nos uma visão de desenvolvimento do ser humano baseado numa concepção de um ser activo, cujo pensamento é construído lentamente num ambiente que é histórico, e em essência, social. Fosnot (1996) refere que “a ênfase colocada na vertente sócio histórica do conhecimento – como é que as noções intuitivas dão lugar a noções aceites culturalmente – faz sentido na perspectiva desta interacção”. Assim, o pensamento individual progride em direcção a ideias culturalmente aceites mas sempre numa estrutura dinâmica, aberta, capaz de inovação.

Este teórico propõe então um outro tipo de interaccionismo que emerge do meio ambiente em que o indivíduo vive e que permite o acesso a instrumentos físicos (objectos) e simbólicos (a cultura, os valores, crenças, costumes, tradições, conhecimentos) desenvolvidos em gerações precedentes. Ele defende uma ideia contínua de interacção entre as mutáveis condições sociais e a base biológica do comportamento humano. Ele fez a distinção entre o desenvolvimento natural que resulta da maturação e o desenvolvimento cultural que está relacionado à linguagem e à capacidade de raciocínio. Assim, os padrões de pensamento de um indivíduo são o produto das actividades praticadas na cultura onde ele cresce. As funções mentais, novas e cada vez mais complexas, dependem da natureza das experiências sociais a que os indivíduos se expõem. A linguagem é utilizada na interacção social e desempenha um papel importante na formação e organização do pensamento do indivíduo. A interacção social e o instrumento linguístico são decisivos para o desenvolvimento.

Vigotsky usa o termo função mental para referir-se aos processos de: pensamento, memória, percepção e atenção. Coloca que o pensamento tem origem na motivação, interesse, necessidade, impulso, afecto e emoção. Existem, pelo menos dois níveis de desenvolvimento identificados por Vigotsky: um real, já adquirido ou formado, que determina o que o indivíduo é capaz de fazer por si próprio, e um potencial, ou seja, a capacidade de aprender com outra pessoa.

A aprendizagem interage com o desenvolvimento, produzindo abertura nas zonas de desenvolvimento proximal (distância entre aquilo que o indivíduo faz sozinho e o que ele é capaz de fazer com a intervenção de um outro; potencialidade para aprender, que não é a mesma para todas as pessoas; ou

seja, distância entre o nível de desenvolvimento real e o potencial) nas quais as interacções sociais são centrais, estando então, ambos os processos, aprendizagem e desenvolvimento, inter-relacionados.

Ainda de acordo com a mesma teoria atrás mencionada, o sujeito não é apenas activo, mas interactivo, porque forma conhecimentos e se constitui a partir de relações intra e interpessoais.

É na troca com outros sujeitos e consigo próprio que se vão interiorizando conhecimentos, papéis e funções sociais, o que permite a formação de conhecimentos e da própria consciência. Trata-se de um processo que caminha do plano social - relações interpessoais - para o plano individual interno - relações intra-pessoais. Nesta perspectiva, a escola é o lugar onde a intervenção pedagógica intencional desencadeia o processo ensino-aprendizagem.

Bruner inspirou-se nos trabalhos de Vigotsky e estudou a relação entre o pensamento e a linguagem. Dois princípios estão na base de sua concepção. O primeiro refere que o conhecimento do mundo funde-se num modelo representativo da realidade elaborado conforme três técnicas possíveis, que evoluem progressivamente e sequencialmente – os modos activo, icónico e simbólico⁵⁷. A compreensão passa também pelos mesmos estádios que a representação do desenvolvimento intelectual: compreensão pela acção, pela visualização e finalmente pela representação simbólica das ideias. Relativamente ao segundo princípio, os modelos de realidade desenvolvem-se em função da informação proveniente do meio e em função da superação que o sujeito lhes traz graças à sua actividade pessoal. A concepção das estratégias propostas por Bruner possui o grande mérito de superar uma concepção estritamente associativista do pensamento e ainda pelo fato de ressaltar a importância de uma série de factores psicológicos necessários para a formação de conceitos.

Para Bruner citado por Spodek & Saracho (1998), a «realidade» que imputamos aos «mundos» que habitamos é construída. Essa construção é o

⁵⁷ Spodeck, B & Saracho, O (1998) – Segundo Bruner, no modo activo, os indivíduos representam a informação através de actos e de manipulações. No modo icónico a organização e as imagens preceptivas são utilizadas para representar informações. No modo simbólico, a linguagem ou símbolos servem para representar informações.

resultado da produção do significado moldado por tradições e pelo conjunto de ferramentas de uma cultura nos seus modos de pensamento. Baseado neste princípio construtivista, *“um sistema de educação deve ajudar os que estão em crescimento numa cultura a descobrir uma identidade dentro dessa cultura. Sem ela tropeçam no próprio esforço por um significado.”* (Bruner, 1996: 69).

Este teórico sócio-construtivista introduziu a noção de “andaimés”, reforçando a ideia de que *“as intervenções de acompanhamento dos adultos deveriam estar inversamente relacionadas com o nível de competência da criança para executar tarefas”* (Vasconcelos, 1997: 37).

Este conceito pode ajudar-nos a clarificar o papel das autarquias na sua tarefa descentralizadora face à educação pré-escolar, no sentido de que as experiências autárquicas resultantes da resolução de problemas sociais e educacionais, permitem adquirir novas competências nas intervenções ulteriores. Tais experiências poderão constituir um contributo para a melhoria da qualidade da expansão de uma rede pública de educação pré-escolar, alicerçada numa perspectiva construtivista do desenvolvimento da educação de infância.

4.2. A Teoria Ecológica de Bronfenbrenner numa Perspectiva Sistémica

“O desenvolvimento humano está «embebedo» numa cultura em mudança e por isso deve preocupar-se com os comportamentos determinados nessas situações.”

Valsiner (1987) citado por Bairrão (1992: 51)

A teoria ecológica de Bronfenbrenner assume relevância no nosso estudo, na medida em que ela está centrada na influência do ambiente sobre o desenvolvimento e a vida da criança. Ao considerarmos o enfoque da nossa pesquisa nos percursos e dinâmicas da autarquia face à expansão da rede pública de educação pré-escolar, posicionamo-nos na ideia de que a diversidade de contextos, caracterizados por uma determinada cultura, são unidades que se encontram interligadas, influenciando positiva ou negativamente o desenvolvimento deste subsistema educativo. Muitos dos

programas de ofertas de modalidades diversificadas de atendimento à primeira infância partem desta teoria sobre a influência do ambiente no desenvolvimento da criança.

Segundo Spodek & Saracho (1998: 78):

“muitas vezes a única forma de influenciar positivamente o desenvolvimento de uma criança é buscar melhorias na comunidade e na sociedade, além de utilizar o suporte de vários agentes.”

Para Bronfenbrenner, o desenvolvimento progride em pequenos passos que se somam na construção da personalidade através das experiências. Como tal, a influência do meio familiar (o que está mais próximo da criança) e outros contextos mais amplos em que ela se insere (o jardim de infância, a escola, o grupo de amigos,...) com as características físicas, materiais, humanas permitem que a criança desenvolva um conjunto de actividades, de papéis e de relações interpessoais (Spodek & Saracho, 1998).

A ecologia do desenvolvimento humano na perspectiva de Urie Bronfenbrenner é, basicamente, apoiada em quatro níveis dinâmicos e interrelacionados: a pessoa, o processo, o contexto e o tempo.

A perspectiva ecológica representa uma visão sistémica do desenvolvimento humano que procura compreender o processo de crescimento do ser humano nos diferentes sistemas contextuais em que este se insere e se desenvolve. A importância da criação de contextos formais para a educação de infância não se pode desligar dos contextos em que as crianças nascem e crescem.

Segundo Bronfenbrenner, e numa perspectiva investigativa, que se pretende ecológica, esta deverá conter dados relativos ao maior número de sistemas dos quais o sujeito focalizado participa. Desta forma, uma abordagem ecológica do desenvolvimento privilegia estudos longitudinais, com destaque para instrumentos que viabilizem a descrição e compreensão dos sistemas da maneira mais contextualizada possível. Contudo, nada impede o investigador que se interesse somente por aspectos de um único micro-sistema do sujeito em foco. O seu estudo terá características ecológicas na

medida em que a realização da pesquisa e a discussão dos resultados não ignora aspectos relativos aos demais sistemas e suas possíveis influências dentro do processo estudado.

Consideramos ainda o conceito de sistema de acordo com a teoria do sistema geral para evocar outros sistemas mais específicos. Assim no conceito geral, citado por Curral & Chambel (2008: 132), ela *“pretende ser uma nova maneira de pensar sobre o mundo e sobre os fenómenos que nele acontecem”*⁵⁸.

Partindo da tipologia geral, vários autores construíram múltiplas classificações de sistemas, onde se distinguiram graus de complexidade tipos de objectivos e outras variáveis.⁵⁹ No contexto do nosso estudo e de acordo com a categorização dos sistemas, optámos pelos sistemas sociais, definidos como sistemas multicéfalos compostos por actores com um funcionamento ao nível dos sistemas de processamento simbólico, que partilham uma ordem social e uma cultura Scott (1987), citado por Curral & Chambel (2008). Sabemos que as organizações numa perspectiva sistémica, são compostas por indivíduos que fazem parte de grupos, que por sua vez, estão agrupados em departamentos. Todos esses elementos são complexos pois podem ainda ser agrupados em outro tipo de subsistemas comuns a outras organizações. De acordo com os autores citados anteriormente, o meio externo tem influência numa organização, considerando-se várias dimensões do meio e uma grande diversidade de meios.

O trabalho de Bronfenbrenner embora não tenha tido uma aplicação directa no desenvolvimento do currículo para a primeira infância, ele contribuiu para a questão das políticas sociais na área (Spodeck & Saracho, 1998).

⁵⁸ Curral & Chambel (2008). Este conceito deveria servir para compreendermos fenómenos tão distintos como as reacções químicas e as sociedades humanas. Com tal a este nível de generalidade deparamo-nos com um problema intrínseco à natureza do Homem, sendo necessário redefinir os elementos que o compõem.

⁵⁹ De acordo com Scott (1987), citado por Curral & Chambel (2008) consideram-se nove níveis numa organização dos sistemas.

4.3. O Paradigma da Ciência Pós-Moderna

“Todo o conhecimento é local e total”

Sousa Santos (1999: 46)

As teorias enunciadas anteriormente situam-se no paradigma da ciência pós-moderna. Este paradigma procura recuperar a totalidade da realidade natural e social através de abordagens diversas: multi-intertransdisciplinares, multiculturais, feministas do senso comum e integrar os conhecimentos de carácter cognitivo, sensitivo e afectivo (Fernandes, 1998).

Em oposição ao paradigma moderno que pressupõe um conhecimento disciplinar, especializado, o paradigma pós-moderno (emergente), a fragmentação não é disciplinar e sim temática. Segundo Sousa Santos (1999: 47) *“os temas são galerias por onde os conhecimentos progridem ao encontro uns dos outros”*. O conhecimento sendo total, é também local.

“Constituiu-se em redor de temas que em dado momento são adoptados por grupos sociais concretos como projectos de vida locais, sejam eles reconstruir a história de um lugar, manter um espaço verde, construir um computador adequada às necessidades locais, fazer baixar a taxa de mortalidade infantil, inventar um novo instrumento musical, erradicar uma doença, etc., etc..” (Sousa Santos, 1999: 47)

Segundo o paradigma pós-moderno, o conhecimento constitui-se em senso comum. O senso comum é o conjunto de opiniões geralmente aceites sobre uma questão pela maioria das pessoas em determinados meios⁶⁰. O senso comum é prático, pragmático, faz coincidir causa e intenção. É excelente em *“captar a profundidade horizontal das relações conscientes entre pessoas e entre pessoas e coisas”* (Sousa Santos, 1999: 56). No entanto, deixado a si mesmo pode tornar-se conservador e legitimar prepotências, mas interpenetrado pelo conhecimento científico pode estar na origem de uma nova racionalidade. Uma racionalidade feita de racionalidades (Sousa Santos, 1999).

O conhecimento científico moderno fundamentava-se na superioridade das ciências da natureza sobre as sociais, na valorização das metodologias

⁶⁰ Conceito dado pelo Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora.

laboratoriais e das análises de carácter qualitativo, na valorização exclusiva da razão. Este paradigma foi destronado pela teoria da relatividade e pela mecânica quântica e não se apoia mais em certezas, leis deterministas, mas antes sobre a probabilidade, dando importância à dúvida e à curiosidade na produção de novos conhecimentos.

De acordo com (Sousa Santos, 1999: 283) *“há muitas formas de conhecimento, tantas quantas as práticas sociais que as geram e as sustentam”*.

É à luz das teorias sócio-construtivistas, posicionando-nos na ciência pós-moderna, que elaborámos um quadro teórico de análise e sobre o qual abordaremos a questão das dinâmicas e do percurso da autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Estes contributos permitirão também à investigadora definir as suas opções metodológicas face à pesquisa, as quais serão apresentadas na parte II deste trabalho.

PARTE II – A INVESTIGAÇÃO

II. A INVESTIGAÇÃO – OPÇÕES METODOLÓGICAS E PERCURSO HEURÍSTICO

“Cada investigação é uma experiência única, que utiliza caminhos próprios, cuja escolha está ligada a numerosos critérios, como sejam a interrogação de partida, a formação do investigador, os meios de que dispõe ou o contexto educacional em que se inscreve o seu trabalho.”

Quivy & Campenhoudt (1992: 121).

Nesta segunda parte deste trabalho, configuraremos a investigação que realizámos, e que se circunscreve ao trabalho empírico efectuado.

Neste sentido, iremos apresentar o enquadramento conceptual do processo da pesquisa, definindo os objectivos a atingir. Explicitaremos as questões de pesquisa que nos orientaram, caracterizaremos os protagonistas do estudo e apresentaremos as opções e os procedimentos metodológicos adoptados, aspectos que passaremos a abordar em cada sub-capítulo, de uma forma mais específica.

Queremos ainda sublinhar que este estudo compreendeu dois momentos diferenciados: um primeiro momento em que se procedeu à validação de um instrumento de recolha de dados – o guião da entrevista, através de um grupo de peritos, cujos contributos foram objecto de análise de conteúdo e os resultados conducentes à elaboração definitiva do instrumento para recolha de informação; um segundo momento do estudo que correspondeu a toda a recolha de dados, ao seu tratamento e análise, que conduziram à apresentação e à discussão dos resultados obtidos, bem como as conclusões e recomendações.

5. O Enquadramento e Objectivos da Investigação

5.1. As Fases da Investigação

A nossa investigação foi organizada em três fases (Fig.4). Um primeiro estudo que correspondeu à 1ª fase e que reverteu na elaboração e apresentação da tesina e que representou o primeiro momento da pesquisa. Posteriormente, o seu desenvolvimento que correspondeu ao trabalho de campo propriamente dito (2ª fase) e terminou com a conclusão e apresentação dos resultados (3ª fase), com a elaboração final do relatório de investigação e que correspondeu ao segundo momento atrás referenciado.

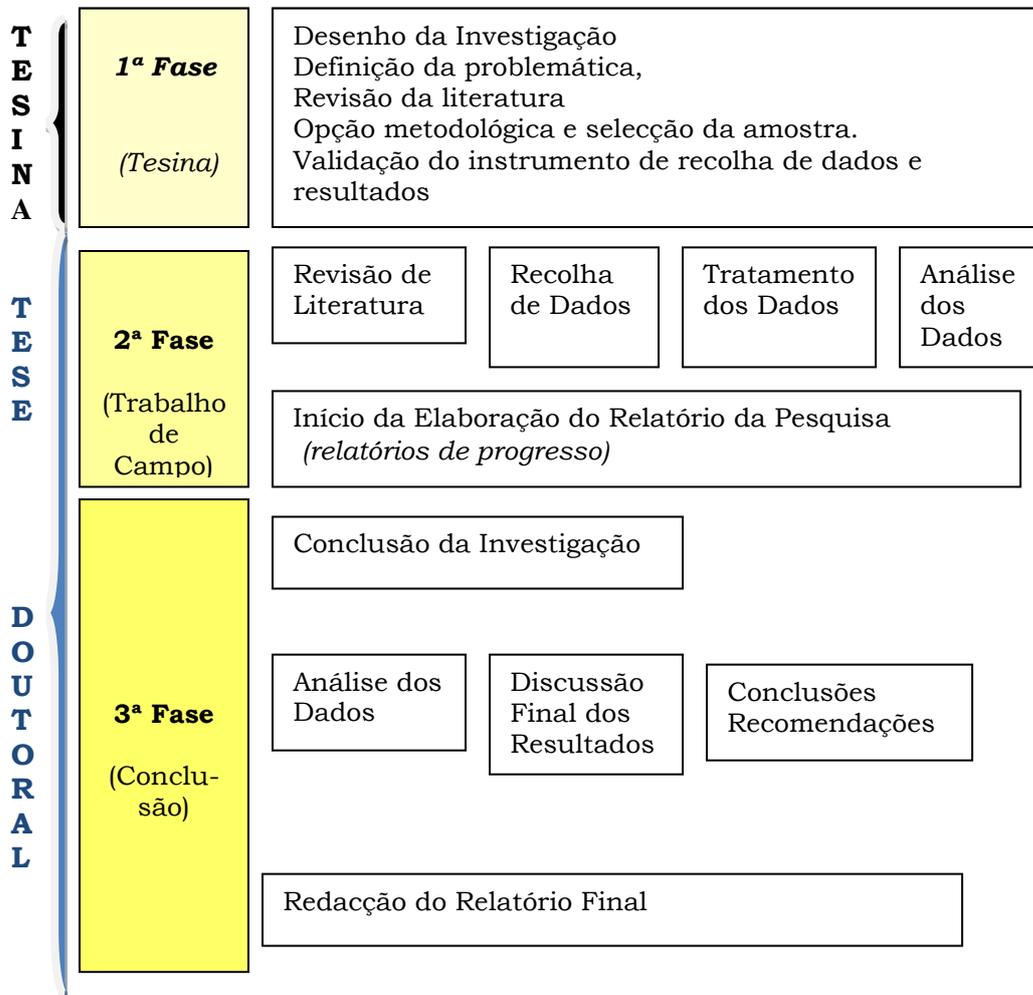


Fig. 4. Plano da investigação

De acordo com a figura anterior e de forma a estimar o tempo necessário a despender em cada tarefa de investigação, apresentamos um cronograma mais detalhado, com o planeamento do estudo.

Definimos previamente uma possível calendarização do processo de investigação, através de uma representação gráfica, em que foi possível ordenar as tarefas, para que estas se possam relacionar temporalmente, determinando um tempo de início e de conclusão das mesmas. Considerámos a tesina como uma primeira fase do um estudo mais amplo – a tese doutoral, em que o enfoque dado à revisão da literatura constitui um dos pilares estruturais do estudo, conducente à elaboração dos instrumentos para o trabalho de campo. Sendo este um estudo de caso, a revisão da literatura acompanhou o desenvolvimento da investigação, nomeadamente sempre que emergiram temas novos resultantes do trabalho empírico.

O desenvolvimento da investigação levou-nos também a traçar um percurso que se iniciou pela escolha de um modelo conceptual que orientou toda a pesquisa e nos conduziu à selecção dos procedimentos a adoptar, tendo em conta a delimitação do nosso objecto de estudo. De acordo com Nóvoa (1991: 30) citado por Prata (2008: 129):

“as opções científicas e metodológicas devem pautar-se por critérios de coerência e de pertinência em relação ao objecto de estudo e não por qualquer decisão apriorística sobre a validade das teorias ou das práticas de investigação.”

Assim, iniciamos a investigação com a definição da questão de partida, questão essa que veio delinear o nosso tema do estudo:

Os percursos e as dinâmicas da Autarquia face à necessidade de universalizar a Rede Pública da Educação Pré-escolar, num contexto para a diversidade

De acordo com Quivy (1992), a pergunta de partida serve de primeiro fio condutor da investigação. Para desempenhar a sua função correctamente ela deverá ter qualidades de clareza, exequibilidade e de pertinência. O segundo passo foi efectuado na Parte I deste trabalho, com a escolha das leituras e a construção de um referencial teórico de suporte à investigação.

5.2. Definição dos Objectivos

Tendo em conta o nosso objecto de estudo e a sua natureza, foram definidos seguidamente os objectivos da nossa pesquisa. Consideramos o conceito de objectivo como a meta que se pretende alcançar e a partir do qual será necessário proceder à sua desmultiplicação para seguidamente se concretizar em tarefas precisas, definidas, articuladas e calendarizadas (Carmo, 1998).

A nossa questão de partida, veio delinear não só o nosso tema da investigação, como referimos anteriormente, como o objectivo geral a que nos propusemos:

Identificar que tipos de percursos e de dinâmicas tem a Autarquia na universalização da Rede Pública da Educação Pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

Este objectivo geral foi complementado com um conjunto de objectivos mais específicos, e que passamos a enunciar:

Conhecer os procedimentos da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar.

Conhecer de que forma a autarquia contribuiu ou não para o desenvolvimento da educação de infância numa diversidade de modalidades.

Identificar as prioridades nas intervenções da autarquia face à necessidade de criar uma oferta pública de rede de educação pré-escolar;

Identificar os mecanismos de avaliação utilizados pela autarquia para a expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar.

Os objectivos gerais e específicos foram o segundo fio condutor da nossa pesquisa, na medida em que procurámos entender em profundidade o

significado das respostas da autarquia face à expansão da rede pública da educação pré-escolar, contribuindo para o seu desenvolvimento e atendendo aos contextos diversificados e às possibilidades locais.

Partimos da premissa inicial de que o programa de universalização da educação pré-escolar só é possível com o empenho do poder local. Não basta que seja reconhecido nos documentos oficiais, nem mesmo pela sociedade em geral, ou mesmo até pelo senso comum, do quanto é necessária a educação e formação das crianças pequenas. Como este processo se iniciou, se desenvolveu e se monitoriza, é o que procuraremos saber, ao delimitamos o nosso campo e objecto de estudo.

5.3. As Questões da Investigação

A questão de partida enunciada anteriormente de forma mais abrangente remeteu-nos para outras questões parcelares, mais focalizadas, coerentes e pertinentes com os objectivos a que nos propusemos, no respectivo estudo. Assim foram consideradas as seguintes questões de investigação:

1. Que tipo de percursos tem efectuado a autarquia relativamente à rede pública da educação pré-escolar?
2. Como é que a autarquia planifica e desenvolve o seu trabalho face à expansão da rede pública de educação pré-escolar, tendo em conta a diversidade de contextos?
3. Qual o tipo de apoios que a autarquia coloca à disposição da rede pública de educação pré-escolar tendo em conta a diversidade de respostas a dar?
4. Quais os critérios adoptados pela autarquia na sua intervenção face à expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar?
5. Que prioridades são definidas pela autarquia? Quem as define?

6. Quais os constrangimentos que inviabilizam as prioridades definidas?
7. Como é que as autarquias avaliam os resultados das suas respostas?
8. Que tipos de instrumentos de avaliação são utilizados na monitorização da rede pública de educação pré-escolar?

Estas questões permitiram explicitar hipóteses teóricas: elas dizem o que nós queremos saber prioritariamente: vamos começando por nos interessar somente com determinados assuntos, temas, actores, problemas e contextos e para os quais necessitaremos de determinados instrumentos específicos. De acordo com Ruquoy (2005: 97)

“se o conhecimento do terreno suscita hipóteses, importa que não nos esqueçamos de tirar partido das leituras feitas, de encontrar leituras privilegiadas ou especialistas, de utilizar técnicas de criatividade para explorar novas dimensões do problema.”

A hipótese, de acordo com Quivy (1992) fornece à investigação um fio condutor particularmente eficaz. A partir do momento em que ela é formulada, substitui nessa função a pergunta de partida, ainda que esta não esteja particularmente esquecida. Ela fornece o critério para seleccionar, entre uma infinidade de dados que se poderão recolher sobre um determinado assunto, os dados ditos pertinentes.

6. A Metodologia

“Uma investigação não se realiza sem um problema devidamente equacionado e sem a definição de um plano que oriente a sua concretização.”

Almeida & Freire, (1977: 71)

Após a definição dos objectivos da investigação, é fundamental a organização de um processo de recolha de dados no sentido de saber o que vamos fazer, quando e como vai ser feito, junto de quem e por quem será feito.

Trata-se assim da necessidade de elaboração de um plano de investigação, no qual iremos definir a metodologia a adoptar e a sua respectiva descrição.

Neste sentido, o presente estudo enquadra-se no campo da investigação social, na área das «Ciências da Educação», fundamentalmente porque nele se pretende compreender e aprofundar um determinado fenómeno – os percursos e as dinâmicas da autarquia, na expansão da Rede Pública da Educação pré-escolar, num contexto para a diversidade.

Goméz (1996) entende por metodologia a forma característica de investigar. Esta ideia é complementada por Almeida & Pinto (1990: 84), ao mencionarem que é “*a organização crítica das práticas de investigação*”. Herman (1983: 5) citado por Boutin & All (1994: 15) subscreve que “*em sentido lato, a metodologia pode ser definida como «um conjunto de directrizes que orientam a investigação científica»*”. É com base nestes pressupostos que apresentamos a nossa abordagem investigativa e a nossa opção metodológica.

Identificada a área temática do estudo, bem como delineados os objectivos da investigação e enumeradas as questões, a abordagem a efectuar no presente estudo é de natureza essencialmente qualitativa, centrando-se em procedimentos interpretativos e heurísticos de análise e interpretação de dados. A sua finalidade será de compreender a visão da situação ou contexto onde foram gerados, podendo reunir assim informações tão numerosas e detalhadas quanto possível, com vista a apreender em totalidade e profundidade, a situação em estudo.

É com base nestes pressupostos que apresentamos a nossa abordagem investigativa e a nossa opção metodológica.

6.1. A Natureza do Estudo – uma Investigação Qualitativa.

Porquê a escolha de uma abordagem qualitativa?

Porque a abordagem qualitativa está intrinsecamente relacionada com a abordagem interpretativa, considerando que não existe uma só interpretação (objectiva) da realidade, havendo tantas interpretações quanto a dos

indivíduos (investigadores) que a procuram interpretar. A investigação de acordo com o paradigma interpretativo, “*decorre no cenário natural, é descritiva e centrada no significado e nas questões emergentes (émica)*” (Vasconcelos, 1997: 42). Segundo Erickson (1986) citado por Stake (1998) a característica que mais distingue a investigação qualitativa é a ênfase na interpretação, sendo que no processo de recolha de dados dever-se-á manter com clareza uma interpretação fundamentada.

De acordo com Bogdan & Biklen (1994:16)

“a investigação qualitativa é uma investigação que agrupa diversas estratégias que partilham determinadas características. Os dados recolhidos são ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e a conversas. As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e contexto natural.”

Em oposição à concepção positivista tradicional, e de acordo com Pourtois & Desmet (1998) citado por Cardona (2006), na investigação nas ciências humanas cada vez mais é evidente que a análise dos factos está sempre dependente das concepções que estão subjacentes ao estudo das realidades estudadas. De acordo com os mesmos autores, na sequência desta evolução, desenvolveu-se um novo interesse pela investigação qualitativa, que possibilita uma abordagem mais abrangente, considerando a complexidade das relações estudadas, as suas contradições, a dinâmica dos processos, os pontos de vista dos diversos intervenientes.

Sendo a investigação de cariz qualitativa, de acordo com Bogdan & Biklen (1994), ela apresenta cinco características: (1) a fonte directa dos dados é o ambiente natural. A investigação qualitativa é descritiva (2) e os investigadores interessam-se mais pelo processo do que por resultados ou produtos (3). A análise é indutiva (4) e o significado assume importância vital (5).

O cenário natural corresponde ao ambiente habitual de ocorrência dos fenómenos vividos pelos diferentes actores e pelo próprio investigador que é o “instrumento” de recolha de dados, por excelência, dependendo da sua

sensibilidade, integridade e conhecimento da validade e a fiabilidade dos dados.

O investigador será na perspectiva de Homem (1998) o construtor e actor dessa mesma realidade; acredita que essa realidade é sempre uma realidade interpretada, ou seja, que o mundo é subjectivamente percebido. No cenário natural, o enfoque é dado aos acontecimentos do quotidiano e procura-se identificar o significado das acções dos acontecimentos aí vividos, sob os diferentes pontos de vista dos próprios actores.

Para seguirmos uma metodologia qualitativa é fundamental ter em conta algumas dimensões que a caracterizam: a perspectiva temporal, em que o enfoque é sobre o processo; a perspectiva do investigador e a selecção do objecto, em que a amostra é restrita, abrangendo um número inferior de unidades de estudo relativamente ao exigido para uma metodologia quantitativa; a posição do investigador que se envolve no contexto estudado, tendo a visão de quem é o protagonista e o modo de conceptualizar a natureza do objectivo. O investigador tem uma visão holística, estudando a realidade como um todo.⁶¹

Na perspectiva de Prata (2009), sustentámo-nos num quadro conceptual flexível e aberto à possibilidade de inclusão de novas linhas de pesquisa, à medida que o trabalho empírico se desenvolveu.

6.2. Um Estudo de Caso como Estratégia Investigativa

“O estudo de caso consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentação, ou de um acontecimento específico.”

(Merriam, 1998 citado por Bogdan & Bicklen 1994)

⁶¹ Batanero. J. (2007) Apontamentos do módulo “Investigación en Educación Especial y Atención a la Diversidad” do curso de doutoramento em Didáctica e Organização das Instituições Educativas. Universidade de Sevilha.

A nossa opção metodológica será o estudo de caso, numa autarquia da região Oeste, com características de diversidade de contextos face às modalidades da educação pré-escolar. Pretendemos ilustrar a forma como se percorreu e dinamizou a expansão e o desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

Optámos pelo estudo de caso com o propósito da «ilustração» de situações educativas concretas, vividas no real e no momento actual, contribuindo assim para a identificação das suas características próprias. Pretendemos assim dar voz a um dos actores principais da expansão da rede pública – a autarquia, entender como foram implementadas as políticas relativas a essa expansão e desenvolvimento, a partir das perspectivas desses mesmos actores e como foram traçados os percursos que conduziram à construção da rede pública da educação pré-escolar.

Pareceu-nos ser esta a opção metodológica para um entendimento em profundidade, considerando de acordo com Yin (1994: 13) citado por Sammer (2000) o estudo de caso como *“um inquérito empírico que investiga um fenómeno contemporâneo no seu contexto, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes”*. É considerada uma estratégia global de investigação.

No âmbito deste paradigma, o estudo de caso procura o detalhe de interacção com os seus contextos, sendo um estudo de *“particularidade, complexidade de um caso singular, para compreender a sua actividade em circunstâncias importantes”* (Stake, 1998: 11). Como tal, a pertinência da sua utilização é justificada pela nossa pretensão numa descrição detalhada, pormenorizada e em profundidade num conhecimento de factos novos que dizem respeito aos fenómenos educativos, desenvolvendo uma maior capacidade de reflexão e criação de um olhar crítico sobre a realidade observada. Proporciona ainda informação que pode ser útil na formulação de hipóteses futuras.

O investigador procurará, para além de compreender e interpretar os factos, descobrir o sentido oculto das acções e o significado que os actores envolvidos atribuem aos seus actos.

De acordo com Bogdan & Bicklen (1997: 90) “*este estudo incide sobre uma organização específica, ao longo de um período determinado de tempo, relatando o seu desenvolvimento*”. De acordo com Bruyne & All (1975: 211) citado por Boutin & All (1994:170):

“o estudo de caso caracteriza-se igualmente pelo facto de que reúne informações tão numerosas e tão pormenorizadas quanto possível com vista a abranger a totalidade da situação. É a razão pela qual se socorre de técnicas variadas de recolha de informação (observações, entrevistas documentos)”.

6.3. O Desenho da Investigação

O design investigativo corresponde ao plano condutor da investigação, o plano da acção que, partindo de um conjunto inicial de questões, permite chegar a um conjunto de conclusões/respostas.

(Diogo, 1998)

O desenho da investigação corresponde ao percurso que conduz ao conhecimento científico. Inicia-se com a delimitação do objecto de estudo (investigar o quê), seguindo-se a fase inicial que engloba a constituição precoce de questões ou questão que o delimitam, com progressiva clareza, o objecto de estudo, funcionando com referência para a posterior definição dos rumos de investigação (Carmo, 1998). Tais questões orientam a estratégia de recolha de informação, deixando um espaço para o inesperado, de acordo com Ducker citado por Carmo (1998) a gestão do facto, do fracasso e do êxito inesperado, constituem uma das principais fontes de inovação.

Tendo em conta o modo de investigação por nós seleccionado, o desenho da nossa investigação será de acordo com o método de estudo de casos, preconizado por Yin (1984) citado por Boutin & All (1994: 170) (Fig.5).

De acordo com os objectivos definidos e feitas as opções metodológicas, será necessário proceder a um modelo de análise da pesquisa que constituirá “*a charneira entre a problemática fixada por nós por um lado e o seu trabalho*”

de elucidação sobre um campo de análise forçosamente restrito por outro” (Quivy, 1992: 109).

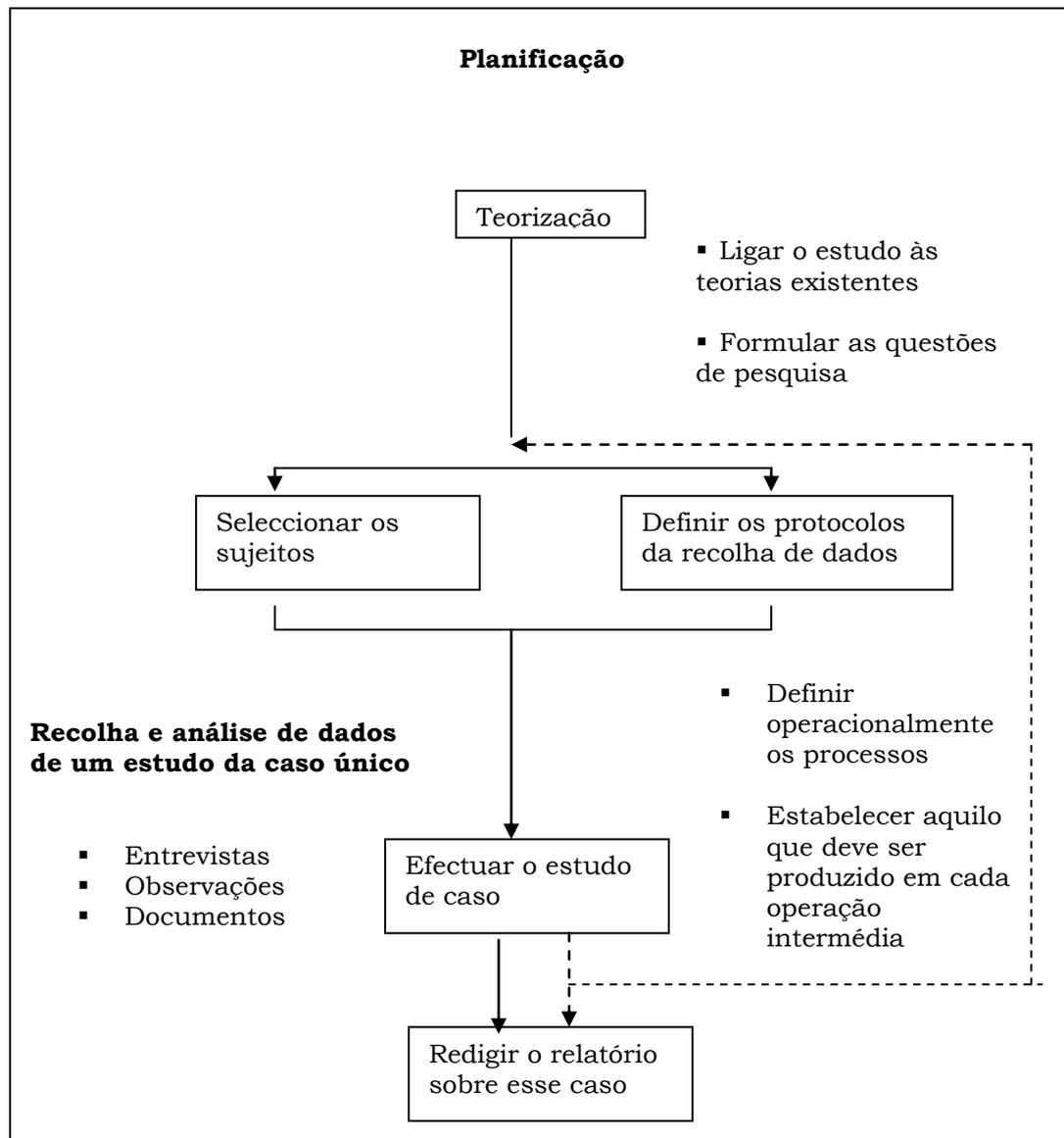


Fig.5. O desenho da investigação adaptado de Yin (1984) citado por Boutin & All (1994:170)

6.3.1. O Quadro de Análise da Pesquisa

Uma das dimensões do quadro de análise é a conceptualização, pelo que o estudo irá ser elaborado em três vertentes: o estudo da rede pública da educação pré-escolar, numa perspectiva sistémica; o estudo das diferentes respostas do sistema público de educação pré-escolar, num contexto para a

diversidade; o estudo da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar.

O estudo da rede pública da Educação Pré-escolar, numa perspectiva sistémica e ecológica pressupõe uma pesquisa sobre o enquadramento legal da sua criação, expansão e desenvolvimento, na medida em que, considerando a educação pré-escolar uma parte integrante do sistema educativo português ela apresenta vários percursos, constituindo-se em unidades sociais intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de se atingir objectivos específicos, possuindo normas que as orientam e lhes conferem o carácter formal da sua existência. Consideramos a rede pública do Ministério da Educação como um sistema, porque este é concebido como um conjunto de elementos organizados em função de um objectivo comum.

Com o estudo das diferentes respostas do sistema público de educação pré-escolar, num contexto para a diversidade, procuramos pesquisar determinados conteúdos face a uma diversidade de contextos: conceptual, organizacional, funcional, físico e humano; modalidades de atendimento na rede pública e o seu desenvolvimento.

A terceira vertente da pesquisa corresponde ao estudo da actualização do estudo da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar. Procuramos conhecer as respostas da autarquia e as suas opções face à planificação, implementação e avaliação da rede pública da educação pré-escolar; a diversidade de acções, decisões, na prática da relação directa entre a expansão e o desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Qual a diferenciação de papéis e níveis de responsabilidades dos actores envolvidos e ainda como é efectuada a monitorização dessa mesma expansão e desenvolvimento.

6.4. Dimensões e Variáveis

As variáveis de cariz ilustrativo, a serem consideradas na investigação, são enunciadas no quadro 18. Essas variáveis serão orientadas por um grupo de indicadores que servirão de guia na recolha dos dados do estudo,

permitindo construir um plano para a construção dos instrumentos de recolha dos dados.

DIMENSÕES	Contextual Caracterização da Autarquia	VARIÁVEIS	Área geográfica Área administrativa Demografia	Número de habitantes Tipologias familiares
	Modelos de Atendimento na Rede Pública de Educação Pré-Escolar		Economia	Actividades económicas - empregabilidade
			Estrutura	Gestor da Autarquia Técnicos de Educação da Autarquia Juntas de Freguesias
Metodologia nas		Recursos Físicos (edifícios)	Criação de equipamentos Ampliação de equipamentos Requalificação de equipamentos Integração de equipamentos Ambiente: Espaços interiores Espaços exteriores Relação Espaço /criança/comunidade	
		Recursos Humanos	Pessoal não docente Animadores	
		Recursos Materiais	Materiais didácticos Materiais lúdicos Materiais informáticos Mobiliário	
		Relação Pedagógica	A relação dos materiais com os educadores	
		Organização Horários	Horários lectivos Horários não lectivos	
		Ação Social	Organização Transportes Organização do serviço de refeições Organização dos Prolongamentos de Horários Suplemento alimentar Prolongamento de horários e actividades Serviço de refeições	
		Serviço de Apoio à Família		
		Vontade Política	Aquisição dos equipamentos face às necessidades das crianças – por Vontade da autarquia Apetrechamento dos	

	<p>Intervenções da Autarquia</p>	<p>Desenvolvimento das Intervenções</p>	<p>equipamentos face à solicitação dos educadores aquisição por mútuo acordo e/ou diferenciada</p> <p>A autarquia como entidade executiva A autarquia como entidade gestora</p>
	<p>Adequação do Programa da Autarquia</p>	<p>Critérios Sociais</p> <p>Critérios Culturais</p> <p>Aspectos Administrativos</p> <p>Sensibilidade</p> <p>Competência técnica</p> <p>Funcionalidade</p> <p>Adequação à diversidade de contextos</p>	<p>Critérios sociais Assistência às famílias Novas ideologias Tipologias familiares Aspectos administrativos</p> <p>Sensibilidade Competência técnica Funcionalidade Adequação à diversidade de contextos Relação Oferta/procura Redimensionamento da rede pública da educação pré-escolar</p>
	<p>Monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar</p>	<p>Instrumentos de avaliação:</p> <p>Benefícios das respostas</p> <p>Obstáculos às respostas</p>	<p>Base de dados e diagnósticos das situações (anualmente) Taxas de ocupação Abandono Irradiação das crianças</p> <p>Taxa de cobertura da educação pré-escolar Taxa de pré-escolarização Qualidade na diversidade das respostas Contributos para o desenvolvimento local</p> <p>Política local Política nacional Recursos financeiros Recursos humanos</p>

Quadro 18. Dimensões e variáveis do estudo

Tendo em conta a metodologia de investigação, a população corresponderá à amostra, na medida em que ela será a totalidade dos sujeitos da investigação, junto dos quais se irá recolher a informação necessária à pesquisa. É sobre a selecção da população e respectivo processo de amostragem que no subcapítulo seguinte, iremos proceder à sua descrição.

6.5. A População Alvo

A selecção da população corresponde à delimitação da recolha de dados. Segundo Miles & Huberman (1984), é necessário fazer escolhas, optando por estudar um só caso, geralmente um contexto de interacções sociais, determinadas pessoas, processos, acontecimentos. Mas cada meio comporta sub-meios, os grupos sub-grupos.

Em investigação qualitativa as amostras são geralmente mais pequenas de pessoas, em menos meios. Mas, todavia, essas amostras podem mudar: primeira selecção de pessoas vai levar a outras, se necessário.

É importante trabalhar ainda na periferia dos fenómenos, considerando pessoas que não tenham papéis determinantes, como por exemplo, pessoas que tenham relacionamento próximo do objecto do estudo.

Tomaremos o conceito de população no nosso estudo no seu sentido lato e que de acordo com Quivy (1992) corresponde ao conjunto de elementos constituintes de um todo. A escolha da população a estudar passou por uma escolha do geral ao particular até encontrar o nosso local para estudo de caso.

O termo «população» aplica-se assim a um determinado conjunto de sujeitos, tendo em comum uma ou inúmeras características sobre as quais assenta a investigação: estes sujeitos podem ser pessoas singulares, famílias, concelhos, empresas ou qualquer outro género de entidade. O conjunto total desses sujeitos sobre os quais se pretende chegar a conclusões denomina-se por População ou Universo. Reforçando este conceito, em termos estatísticos, a População/Universo é um aglomerado de valores de uma determinada variável sobre a qual o investigador pretende tirar conclusões (Fortin, 2003).

De acordo com Pereira (2006) é preciso distinguir a população alvo e a população acessível. A primeira é apenas a parcela da população que está ao alcance do investigador, podendo ser limitada a uma zona/área, como por exemplo cidade, distrito, empresa, estabelecimento, etc...). Por amostra entende-se o subconjunto de sujeitos retirados da população proposta na investigação.

6.5.1. A Selecção da Amostra

Considerámos o conceito de amostragem de acordo com (Hainaut, 1997: 16) como *“a operação que consiste em tomar um certo número de elementos (ou seja uma amostra) no conjunto dos elementos que queremos observar ou tratar (população)”*.

Como não podemos estudar todos os casos relacionados com a temática do nosso estudo, limitamo-nos a retirar uma amostra desse grande universo.

Face ao processo da amostragem, a escolha de um caso único, foi efectuada de seguinte forma:

1ª Amostra - A primeira amostra por nós seleccionada foi as autarquias no âmbito da Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo. Esta Direcção Regional é constituída por 51 concelhos, organizados em 5 NUT's II

⁶²: Oeste e Médio Tejo (NUT II /Centro), Grande Lisboa e Península de Setúbal (NUT II /Lisboa) e Lezíria do Tejo (NUT II / Alentejo). Aqui foi retirado ao universo total das autarquias um conjunto de elementos de acordo com a sua natureza e propriedade.

2ª Amostra - Resultante da primeira amostra, seleccionámos uma segunda amostra correspondente à NUT II do Oeste, constituída por 12 concelhos, numa área de 2221 Km² e com uma população de 338 711 habitantes. Aqui foi retirada novamente uma parcela da 1ª amostra – uma unidade territorial.

3ª Amostra – Na terceira amostra foi seleccionada uma das autarquias da unidade territorial do Oeste que veio permitir a escolha da zona alvo do estudo de caso, em função dos seguintes critérios:

- a) área geográfica e administrativa;
- b) composição demográfica, aglomerados populacionais garantindo existência de uma diversidade de contextos;

⁶² NUT (Nomenclatura de Unidades Territoriais) definidas através do Decreto-lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro.

- c) diversidade de modalidades de atendimento da rede pública de educação pré-escolar;
- d) funcionalidade em termos da permanência e recolha de dados no terreno, facultando um trabalho de campo em profundidade.

Queremos todavia referir que neste estudo, sempre que necessário, a zona alvo do estudo de caso irá ter como fronteira de discussão de resultados, alguns elementos estatísticos das autarquias da 2ª amostra - as autarquias da NUT III da região do Oeste, bem como das autarquias da área do distrito de Lisboa.

6.5.2. A Dimensão da Amostra

Na continuidade do referido anteriormente, para seleccionar o conjunto de elementos da amostra tomamos como caso uma autarquia numa periferia do distrito de Lisboa, com uma área urbana e rural e ainda com uma zona litoral- a autarquia de Torres Vedras. Ela é constituída por vinte divisões administrativas designadas por juntas de freguesia, sendo cada uma gerida por um órgão executivo presidido por um presidente. Esta autarquia possui actualmente uma equipa técnica ligada ao sector da educação composta por sete técnicos, uma vereadora do sector da educação e um presidente. Nesta amostra são considerados ainda todos os documentos internos e externos, que assumem um papel relevante na pesquisa documental, dentro do contexto do processo investigativo.

Assim, relativamente ao processo da amostragem, o conjunto de elementos que queremos observar ou tratar, foram sistematizados no quadro 19.

Para a escolha da amostra, foram ainda considerados um conjunto de factores a ter em consideração: a fidelidade das estimações relativas à população, a técnica da amostragem, os respectivos custos, a disponibilidade do tempo, a distância, a amplitude do efeito esperado e a receptividade da população.

POPULAÇÃO/AMOSTRA		
1 Presidente da Autarquia	Documentos Internos:	Documentos Externos:
1 Vereador(a) da Educação	Carta Educativa	Documentos oficiais sobre educação pré-escolar e autarquias (Diários da República)
6 Técnicos da Autarquia	Actas de reuniões	Documentos oficiais não publicados (regulamentos, circulares, normas internas, ...)
20 Presidentes das Juntas de Freguesia	Registos dos técnicos	Programas do Governo
	Material Fotográfico	Carta Educativa da Região Oeste
	Jornal da Autarquia	
	Projectos e memórias descritivas dos jardins de infância	
	Regimento interno da autarquia	
	Dados estatísticos	

Quadro 19. População e amostra do estudo

6.6. Técnicas para a Recolha de Dados

O desenvolvimento de um estudo desta natureza envolve processos de selecção de acontecimentos, de relações, informações que vão assumindo contornos definidos à medida que vamos avançando no percurso da investigação. É aqui que iniciamos o trabalho de campo na sua plenitude, ou seja onde ele atinge a sua maior intensidade, utilizando para tal, um conjunto de instrumentos para a recolha dos dados.

De acordo com Iturra (1986: 149) *“O trabalho de campo é o processo de procurar o conhecimento através de vários outros procedimentos, entre os quais a observação participante”*.

Por isso, registei todos os passos que assumi no decurso da pesquisa, bem como os procedimentos utilizados, quer face à recolha dos dados, quer ao seu tratamento e análise.

O trabalho de terreno realizado durante vários meses, orientado por um cronograma da investigação, permitiu reunir um número elevado de entrevistas, registos e documentos que passarei a sistematizar à medida que abordarei nos pontos seguintes, cada estratégia de investigação.

Neste sentido, como técnicas de recolha de dados e de acordo com Coutinho (2011) foram utilizadas as que podem constituir-se como fontes de informação em estudos qualitativos e que incidiram na realização de observações, entrevistas e na pesquisa documental de materiais escritos

(internos e externos). Tais técnicas permitiram constituir um *Corpus* de análise: os protocolos das observações e das entrevistas, bem como os documentos produzidos, quer a nível oficial (documentos externos) quer a nível interno da autarquia (actas de reuniões, registos, material fotográfico, jornal...).

Foi através destas técnicas e instrumentos de recolha de dados que, e de acordo com Afonso (1994), se captou em maior profundidade a perspectiva dos participante em relação às interações em consideração, para compreender a visão da situação ou contexto em que foram gerados, reunindo informações tão numerosas quanto possível, com vista a apreender em totalidade e profundidade, a situação em estudo (Quadro 20).

DIMENSÕES/ VARIÁVEIS	POPULAÇÃO/ AMOSTRA	INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS
Contextual (Caracterização da Autarquia)	1 Presidente da Autarquia 1 Vereadora da Educação 1 Técnico /Chefe de Divisão 6 Técnicos da Autarquia 20 Presidentes das Juntas de Freguesia	Observação Entrevistas
Modelos de Atendimento na Rede Pública da Educação Pré-Escolar	Documentos internos: Carta Educativa Actas de reuniões Registos dos técnicos Material Fotográfico Jornal da autarquia Projectos e memórias descritivas dos jardins de infância Regimento interno da autarquia Dados estatísticos	Pesquisa Documental: Documentos Internos
Metodologia nas Intervenções da Autarquia		
Adequação do Programa da Autarquia	Documentos externos: Documentos oficiais sobre educação pré-escolar e autarquias Legislação Programas do Governo Carta Educativa da região Oeste	Documentos externos
Monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar		

Quadro 20. Síntese metodológica do estudo

6.6.1. A Entrevista

No âmbito desta investigação qualitativa, a entrevista é um instrumento privilegiado da recolha de dados, e que segundo Afonso (1994) é concebida para obter dados que reflectam os significados construídos pelos actores, sobre o processo social em que estão a participar. De acordo com Woods (1999) elas são ainda uma das componentes da observação participante.

As entrevistas que nos propomos realizar, permitem, nessa perspectiva, proporcionar a possível confirmação ou infirmação dos dados recolhidos pelo investigador, na medida em que elas visam esclarecer, aprofundar e enquadrar as informações recolhidas na pesquisa documental e nas observações, proporcionando uma articulação entre a nossa problemática inicial e a possível emergência de outros temas e informações complementares.

A entrevista é ainda um processo em que se estabelece a comunicação e a interacção humana, através do contacto directo entre o entrevistador e o entrevistado, num princípio de troca. Quivy & Campenhoudt (1992: 193) afirmam que através dessa troca, o entrevistado “*exprime as percepções sobre um acontecimento ou situação, as suas interpretações ou as suas experiências*”, sendo necessário ao entrevistador a atenção para não perder o espírito teórico, de forma a recolher elementos para análise, o mais rico possível, através das suas intervenções.

Com consentimento explícito dos entrevistados perante o pedido justificado do entrevistador, recorrer-se-á à utilização do gravador, de forma a facilitar a «conversa» e permitindo posteriormente uma melhor transcrição do diálogo estabelecido. É um processo de captar todas as palavras, entoações, expressões e reacções, obtendo desse modo um maior conteúdo informativo – o protocolo da entrevista, sujeito depois a uma análise sistematizada.

Quanto à sua estrutura, optámos por entrevistas semi-directivas, utilizando um guião que define um conjunto de funções, de operadores e de indicadores, que estruturam a actividade da escrita e de intervenção, junto do entrevistado. A escolha deste tipo de entrevista decorreu fundamentalmente da dupla flexibilidade que a caracteriza: temática e léxica. Como tal, será

elaborado um guião que será utilizado com maleabilidade, permitindo por um lado o aprofundamento das questões levantadas, e, por outro, dar liberdade ao entrevistado, levando-o a responder de forma livre, nos seus próprios termos e conceitos.

De acordo com Carmo (1998) os aspectos a ter em conta na utilização da técnica da entrevista são sistematizados na figura 6.

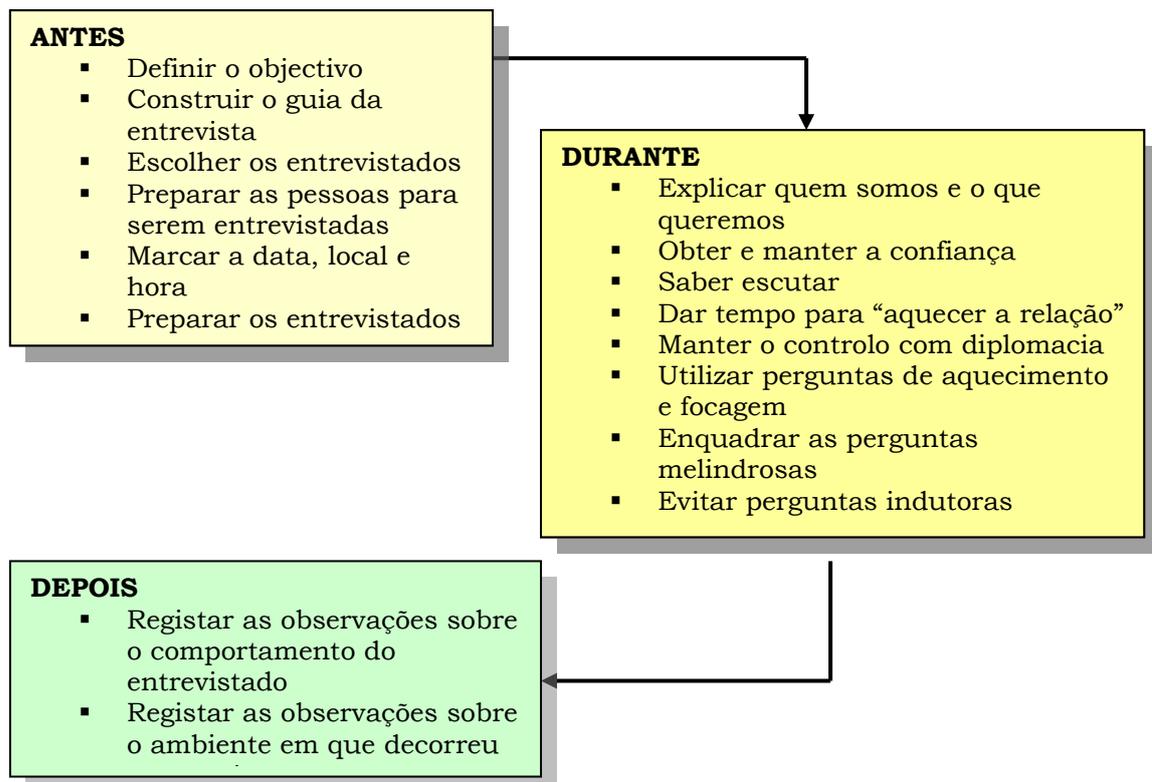


Fig. 6. Aspectos a considerar na técnica da entrevista de acordo com Carmo (1998)

6.6.1.1. A Elaboração do Guião da Entrevista

Na sequência do que descrevemos anteriormente, a entrevista não é assim assimilável a uma conversa corrente, na medida em que ela induz a uma situação particular que corresponde ao estabelecimento de um acordo das duas partes quanto ao seu tema., a escolha concertada de um quadro espaço-temporal, o registo, a atitude semi-directiva do investigador e um ritual de entrada que corresponde à questão inicial (Ruquoy, 2005). Como tal, e de

acordo com este autor, a entrevista pressupõe a existência de um plano que compreende o guião da entrevista, o qual contempla o conjunto de pontos que pretendemos explorar e o modo de intervenção que é o emprego do guião, o que esperamos como discurso sobre as práticas ou representações e as atitudes do entrevistador (do menos directivo ao mais directivo).

Nesta perspectiva, o guião da nossa entrevista tem como tema «os percursos e as dinâmicas da autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar numa diversidade de contextos».

O objectivo geral da entrevista foi o de recolher informações que permitam identificar que tipo de percursos e de dinâmicas tem a autarquia na universalização da rede pública da Educação pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

O guião da entrevista foi elaborado de acordo com o quadro teórico e informações prévias relativas ao contexto do caso, sendo composto por blocos. Estes blocos corresponderão a eixos temáticos, de acordo com os seguintes tópicos: legitimação da entrevista (1), caracterização da autarquia (2), modelos de atendimento na rede pública de educação pré-escolar (3), dados sobre a metodologia nas intervenções da autarquia (4), dados sobre a adequação do programa da autarquia (5), monitorização da rede pública da educação pré-escolar (6).

Os seis blocos constituirão os temas da entrevista, correspondendo aos pontos sobre os quais o entrevistador procura informações. Eles serão propostos se a pessoa não os abordar espontaneamente sendo a ordem das perguntas a que melhor corresponde à lógica da pessoa que fala.

O guião inicial da entrevista (Volume II, Anexo I, ponto 1.1) foi composto pelos seguintes blocos, que passamos a enunciar:

Bloco A - Legitimação da entrevista

Com este primeiro bloco, pretendemos legitimar a entrevista, e corresponde ao seu início. Pretende-se a motivação dos entrevistados informando-os do trabalho em curso, do tema e objectivos, solicitando ainda a colaboração para a prossecução do mesmo, dando relevância à importância da

sua participação. Será ainda garantida a confidencialidade das informações e o anonimato do entrevistado.

Bloco B - Caracterização do contexto: a autarquia

Pretendemos recolher informação sobre as características da autarquia, face à diversidade dos seus contextos, quer internos (estrutura) quer externos (demografia, economia, geografia).

Bloco C - Modelos de atendimento na rede pública da educação pré-escolar

Este bloco visa recolher informações sobre as diversas modalidades de oferta educativa existentes na autarquia: que tipo de respostas existem e a sua caracterização ao nível de recursos físicos (edifícios) e materiais, humanos, acção social escolar, na relação pedagógica e nas actividades de apoio à família.

Bloco D - Metodologia nas intervenções da autarquia

Temos como objectivo conhecer qual a metodologia utilizada pela autarquia na expansão e desenvolvimento da sua rede pública de educação pré-escolar.

Bloco E – Adequação do programa da autarquia

Decorrente da metodologia utilizada pela autarquia na expansão desenvolvimento da sua rede pública de educação pré-escolar, este bloco tem como objectivo procurar informações sobre a adequação do programa face às necessidades e possibilidades locais.

Bloco F - Monitorização da rede pública de educação pré-escolar

O último bloco permitiu-nos recolher informações sobre os processos de avaliação que a autarquia utiliza face à expansão e desenvolvimento da sua rede pública de educação pré-escolar.

Para cada bloco do guião, e de acordo com os objectivos específicos, foram delineadas um conjunto de questões de reforço, a formular se e quando tal se revele necessário à consecução dos objectivos pretendidos.

Procuraremos, de acordo com Ruquoy (2005: 115) que:

“a situação da entrevista põe em jogo numerosas variáveis que influem no conteúdo do que é dito: o quadro da investigação que delimita o espaço do discurso, a palavra e as atitudes do entrevistador, a relação social entre os dois interlocutores... É ao ter uma visão menos ingénua de entrevista que se assegura um melhor domínio da produção dos dados no sentido de uma informação fiável, completa e adequada.”

6.6.1.2. A Validação do Instrumento de Recolha de Dados – O Parecer de Peritos

Tendo em conta a primeira operação a realizar na fase de observação, ou seja para iniciar o trabalho de campo, é necessário testar, ou seja validar o guião da entrevista como suporte da entrevista a realizar. Embora nas mãos do entrevistador, é necessário a verificação dos seus aspectos formais e de conteúdo de modo a podemos definir as estratégias na sua aplicação. Uma das técnicas, dentro da validação qualitativa, mais utilizada para validar o conjunto de instrumentos de recolha de informação é através de pareceres de peritos na área do nosso estudo (Quadro 21).

Pareceres Dos Peritos		“Os Percursos e as Dinâmicas da Autarquia na Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-escolar”
Organizadores Prévios	Experiências e sensibilidade do avaliador	Preocupação e interesse por melhorar o instrumento desenhado, através de um processo de validação, aprovado pela experiência dos peritos.
Finalidade	Descrever, aplicar e retirar luz de forma crítica sobre um objecto	Elaborar, aplicar e avaliar criticamente um instrumento fiável capaz de recolher informação acerca dos percursos e dinâmicas da autarquia na expansão e desenvolvimento da Rede da Educação Pré-escolar.

Fonte das questões	Críticos e autoridades	Investigador e peritos seleccionados
Principais Questões	Que méritos e deméritos distinguem um objecto de outros do mesmo tipo?	Que aspectos são melhoráveis do guião da entrevista? Ele adequa-se aos objectivos prévios?
Métodos utilizados	Uso sistemático de dotes perceptivos refinados e diversas formas de transmitir significados sentimentos	Parecer dos peritos

Quadro 21. Modelo baseado em peritos. Adaptado de Stufflebeam e Webster (1980:16-17) por Sanz (1996: 42-43) citado por Redondo (2004)

Para nos assegurarmos de que as perguntas serão bem compreendidas e estão de acordo com os objectivos definidos por nós, será necessário testá-las. Esta operação consiste em apresentá-las a um pequeno número de pessoas pertencentes às diferentes categorias de indivíduos que compõem a amostra.

Assim os peritos serão elementos ligados à educação e às autarquias, que actuarão como entidades que ajuízam criticamente os enunciados, permitindo realizar os ajustes necessários. Estes podem pronunciar-se sobre aspectos, actividades, processos que não são os mais adequados, oferecendo ainda as suas reflexões acerca da influência de determinados factores que poderão complementar a forma de conduzir a entrevista, tão importante ou mais do que as perguntas nela contida.

A construção do guião, cuja primeira fase foi descrita anteriormente, implica ainda uma série de outros passos, cuja ilustração da figura 7 permite verificar com maior clareza o desenvolvimento de respectivo processo.

Para que uma pessoa possa ser considerada como perito, terá que possuir referência face ao seu desempenho no trabalho, na formação, na direcção e/ou gestão de organizações educativas. Deve possuir um conhecimento da tarefa ou actividade que será objecto de análise e estar familiarizada com o sistema em que a actividade se desenvolve. O grupo de peritos poderá oscilar entre os três e os seis e o seu contributo será importante para melhorar o instrumento a utilizar.

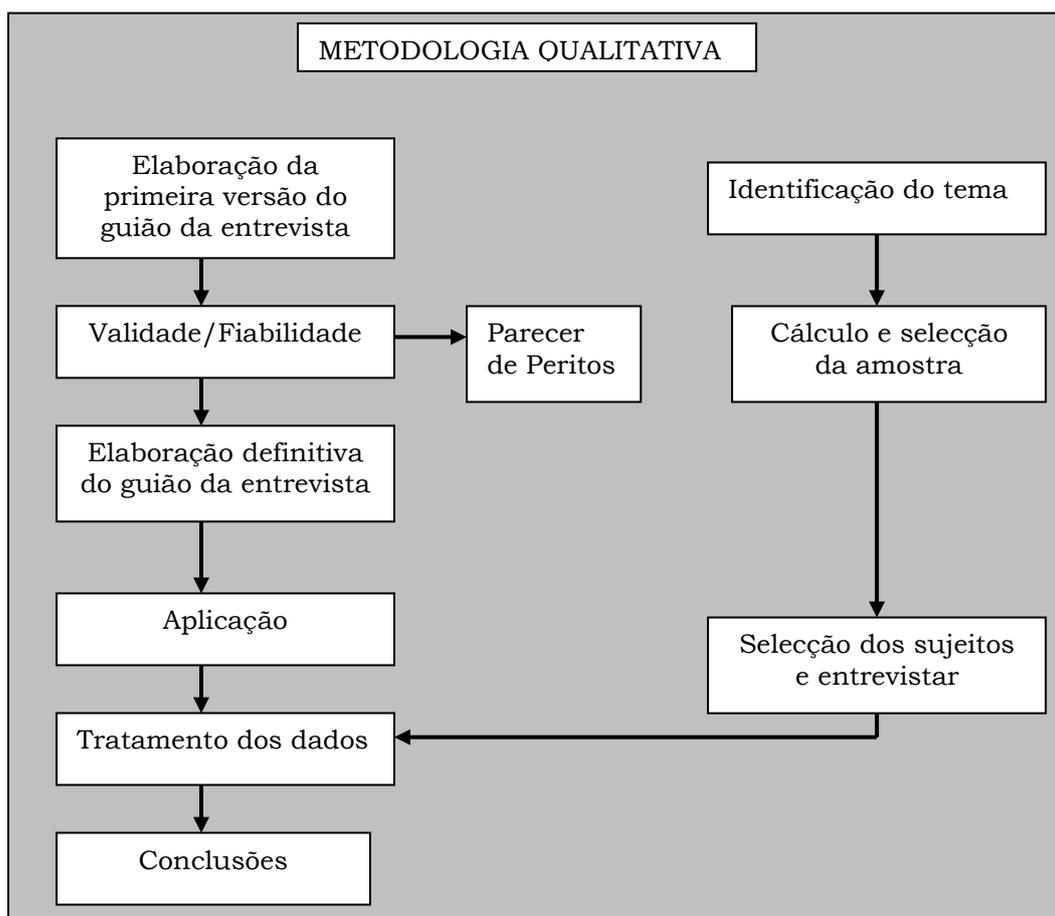


Fig. 7. Síntese do processo de validação do instrumento de recolha de dados (Adaptado de Batanero, J. 2008)

6.6.1.3. O Grupo de Peritos na Validação da Entrevista

Para a validação do guião da entrevista foram envolvidos quatro peritos, cuja selecção recaiu na seguinte opção:

Perito 1 – Um autarca – gestor de um município, com poder de decisão no sistema educativo do seu concelho.

Perito 2 – Uma investigadora com formação inicial em educação de infância e mestrado na área da administração educacional, actualmente com funções num organismo do poder central do Ministério da Educação.

Perito 3 – Um investigador com experiência na área da educação, ao nível da formação em cursos de pós graduação e mestrados na área da educação de infância, bem como na área da administração educacional.

Perito 4 – Uma investigadora com experiência em metodologias de investigação qualitativa e com trabalho no âmbito das autarquias locais e da educação.

Pretendemos seleccionar peritos de acordo com dois critérios base:

- (1) com experiência na investigação e com ligações à educação de infância;
- (2) experiência no contexto autárquico.

6.6.1.4. O Protocolo de Validação dos Instrumentos de Recolha dos Dados

O protocolo construído especificamente para a validação do guião da entrevista foi estruturado em quatro itens, constantes do seguinte esquema representado na figura 8.

A auto-avaliação do guião sobre os aspectos formais e de conteúdo foi a primeira fase de validação. Resultou de uma adequação dos objectivos do estudo face a um conjunto de tópicos para formulação das perguntas.

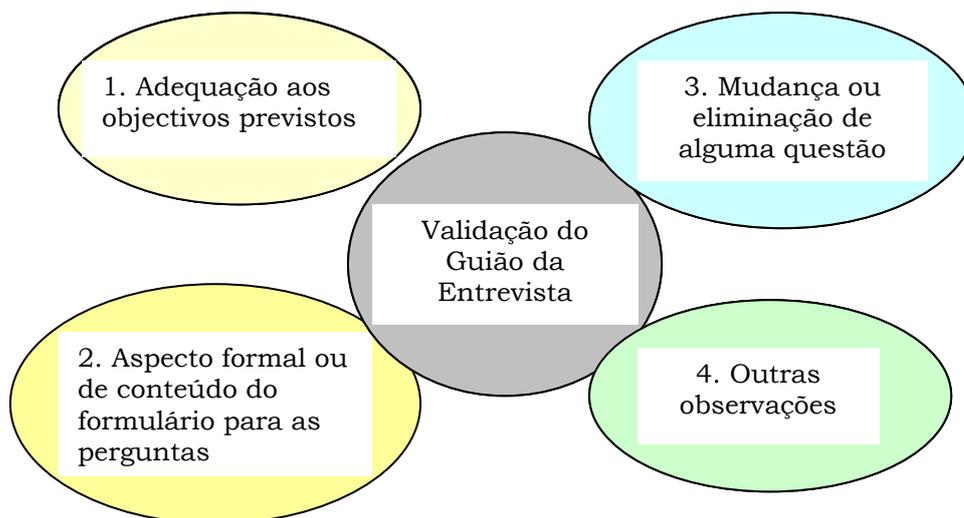


Fig.8. Itens de validação do guião da entrevista

Procedeu-se de seguida à entrega do guião da entrevista e respectiva ficha de validação aos quatro peritos (Volume II, anexo I, 1.1), tendo sido efectuado um primeiro contacto individual com cada um deles, no sentido de solicitar a sua colaboração, legitimando a entrevista. Um dos documentos foi entregue pessoalmente a um dos peritos (Perito 2) e os restantes enviados por via electrónica, após contacto telefónico.

As fichas de validação foram devolvidas na íntegra (Volume II, anexo I, 1.2). Seguidamente foram submetidas a análise de conteúdo. Esse processo e o seu resultado será apresentado seguidamente.

6.6.1.5. Tratamento e Análise de Dados Resultantes do Protocolo de Validação do Guião da Entrevista

Uma vez recolhida toda a informação referente ao processo de validação do guião da entrevista, procedeu-se à organização e tratamento dessa mesma informação, de forma a compreender o processo da análise dos dados obtidos através das respectivas fichas de validação reenviadas pelos peritos. Seguidamente procedeu-se à sua análise, com o objectivo de apresentar os resultados. Iremos no ponto seguinte descrever o processo utilizado.

O Processo de Análise

Para podermos analisar a informação recolhida, procurámos criar um sistema de grelha categorial onde se inserem as dimensões gerais de análise, com identificação de categorias e a sua definição (Quadro 22).

DIMENSÕES	CATEGORIAS	DEFINIÇÃO
ASPECTOS FORMAIS	Espaçamento	A formatação do texto
	Tipo e tamanho da letra	Leitura fácil e acessível
	Longitude das perguntas	Extensão que ocupa a formulação das perguntas
	Longitude da entrevista	Extensão de todas as perguntas que configuram no guião da entrevista

DIMENSÕES	CATEGORIAS	DEFINIÇÃO
	Coerência gramatical e construção das frases	Significação lógica e ordenada de cada uma das questões que compõem o guião da entrevista
ASPECTOS DE CONTEÚDO	Clareza nos conceitos utilizados	Sensibilidade e compreensão das dos vocábulos utilizados nas questões
	Aplicação dos conceitos a utilizar	Adequação dos conceitos na formulação das perguntas
	Adequação das dimensões e variáveis às questões	Capacidade de cada pergunta poder recolher os dados oportunos e necessários sobre as dimensões e variáveis do estudo
	Possíveis questões a alterar e/ou eliminar	Possíveis alternativas a propor em novas questões para recolha de informações relevantes sobre outras dimensões a considerar
	Adequação dos objectivos ao instrumento	Capacidade do guião para responder à finalidade a que se propõe
	Outras questões	Capacidade de incluir outras questões que sejam importantes dentro da temática do estudo.

Quadro 22. Dimensões e categorias utilizadas para analisar os dados de validação do guião da entrevista

Para expor com maior clareza os resultados obtidos, utilizámos a estrutura da grelha categorial por nós elaborada, seguindo de perto as dimensões e categorias representadas no quadro anterior, considerando também os quatro itens representados na figura 7, e que correspondem às questões contidas na ficha de validação do guião da entrevista, que cada perito utilizou para registo das suas opiniões.

Os Resultados Obtidos da Validação do Guião da Entrevista

Para apresentação do tratamento da informação e da análise dos dados seguiremos a sequência da apresentação dos quatro itens atrás referenciados.

1) - Adequação aos objectivos previstos

Peritos	Objectivos		Registo dos indicadores das respostas em relação aos objectivos
	Adequados	Não adequados	
P1	X		“Sim”
P2	X		“Sim, parece-me que o guião da entrevista se adequa aos objectivos previstos (...)”
P3	X		“O guião da entrevista adequa-se claramente aos objectivos que foram definidos.”
P4	X		“Sim, considero que o guião se adequa aos objectivos previstos.”

Quadro 23. Tratamento e análise dos dados dos peritos face aos objectivos

Como verificamos no quadro 23, todos os peritos consideraram existir adequação do guião da entrevista aos objectivos previstos, tendo havido uma posição unânime quanto a esta questão. Essa adequação pressupõe que o guião apresentado corresponde à finalidade a que se destina, ou seja, recolher informações sobre o tipo de percursos e de dinâmicas da autarquia na universalização da rede pública da educação pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

2) - Aspecto formal ou de conteúdo do formulário para as perguntas

No que concerne à segunda questão apresentada ao grupo de peritos, face aos aspectos formal e de conteúdo foram dadas algumas sugestões de forma a tornar o guião mais adequado e compreensível.

Peritos	Mudanças		Registo dos indicadores das respostas em relação à mudança de:	
	Aspectos Formais	Aspectos Conteúdo	Aspectos Formais	Aspectos Conteúdo
P1	Não	Não	-	-
P2	X		<p>“Está agradável (...)”</p> <p>“ (...) e de fácil leitura”</p> <p>“Alteraria formatação do texto, justificando ou alinhando à esquerda para que não haja espaços desiguais entre as palavras”</p>	
P3		X	“Delimitar o âmbito da pergunta 1”	“Gostaria que falasse um pouco da sua autarquia, nos campos social, económico e educativo”
P4		X	Bloco IV – “Acrescentar mais um tópico para o formulário de questões”	“Levar o entrevistado a mencionar quais os factores que influenciaram as opções tomadas/modalidades adoptadas? (...) com esta questão podem emergir as potencialidades e/ou limites que fundamentam a adopção de uma modalidade em detrimento da outra”.

Quadro 24. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a alterações formais e de conteúdo

De acordo com o descrito no quadro 24 consideramos que, no seu aspecto geral, está estruturado e apresentado de forma clara e compreensível.

Os aspectos formais apresentados prendem-se com o espaçamento entre as palavras, sendo todavia considerada a apresentação geral boa, com tipo e tamanho de letra conducentes à agradável e fácil leitura. A fácil leitura poderá ser ainda entendida no enquadramento da clareza dos conceitos utilizados nas questões, uma vez que o perito 2 indicou que “apenas alteraria a formatação do texto”. Apenas o perito 4 se referiu à longitude da entrevista, com indicação de aumento de mais um tópico para o formulário das questões e o perito 3 se referiu à longitude das perguntas, cuja opinião se direccionou para a delimitação do âmbito da pergunta 1 do formulário das questões. Consideramos que nestes dois aspectos formais a questão do conteúdo também será alvo de ligeiras alterações, quer face à pergunta 1, quer ao aumento de mais um tópico. Havendo acréscimo de questões e/ou delimitação de perguntas, o conteúdo é também alvo de mudanças. Esta questão será aprofundada no item seguinte, em que foi solicitado a cada perito uma indicação mais específica de possíveis alterações às questões colocadas no guião da entrevista.

3. Mudança ou eliminação de alguma questão

No quadro 25 foram registadas as respostas em relação à alteração e/ou eliminação de questões.

Dos quatro pareceres obtidos, dois peritos consideraram que não alterariam e/ou eliminariam alguma questão. Os outros dois elementos indicaram questões a alterar. Não foram dados pareceres conducentes à eliminação de questões. Consideramos desta forma que o guião da entrevista contempla maioritariamente uma adequação dos objectivos do estudo ao instrumento para a recolha de dados.

Verificamos que as sugestões referenciadas prendem-se com alteração de posição das questões 3 e 4 e que esta última deveria ter mudanças de Bloco - do IIº para o III.

Blocos	Questões	Alteração e/ou Eliminação				Registo dos indicadores das respostas em relação à alteração de questões	Registo dos indicadores das respostas em relação à eliminação de questões
		P1	P2	P3	P4		
II	1						
	2						
	3				X	“Trocara a ordem das questões 3 e 4” (P.4)	
	4		X		X	“Deveria servir de pergunta de transição entre o bloco III e o IV”(P.2)	
III	5				X	“Alteração de conteúdo para: Que tipo de modalidades de atendimento existem no concelho?” (P.4) “Acrescentar uma questão relativa aos factores que influenciaram as diferentes opções tomadas.” (P.4)	
	6						
	7		X			“Não parece muito clara. Deveria ser revista a sua formulação” (P.2)	
IV	8						
	9						
	10						
	11						
V	12						
VI	13		X		X	“ (...) alteraria para : De que modo a Autarquia tem avaliado os resultados? E quais as conclusões dessa avaliação?” (P.2) “Na avaliação seria importante saber também quem participa nesse processo, educadores, pais,	

						...” (P.4)	
	14						

Quadro 25. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a mudança e/ou eliminação de alguma questão

Também foram indicadas alterações ao nível da formalização das questões 7 e 13.

Apenas se referenciou uma alteração de conteúdo relativa à pergunta 5.

4. Outras observações

Com este item pretendeu-se deixar um campo aberto, menos directivo, que permitisse a cada perito dar indicação de outras questões que pudessem ser enquadradas no âmbito dos objectivos do estudo. Dos quatro peritos, apenas o perito 3 não efectuou observações, o que nos leva a inferir a sua concordância com os objectivos propostos e o guião da entrevista.

Peritos	(unidades de registo)	Inferências
1	“ (Seria importante perceber qual o investimento autárquico na educação pré-escolar.” (P.1) “(…) Quais as linhas de intervenção (construção e requalificação do parque; programas da componente de apoio à família; investimentos em materiais didácticos, recursos humanos, entre outros) (P.1)	A observação efectuada surge como reforço ao âmbito da pesquisa. A observação sublinha um dos objectivos da pesquisa relacionado com a linha de intervenção da autarquia no âmbito da educação pré-escolar.
2	“Resta-me referir que me parece um estudo pertinente e numa área pouco estudada (...)” (P.2)	É abordada a relevância do estudo e a sua pertinência.
3	Não efectuou observações	No geral, revela concordância com os objectivos propostos e o guião da entrevista.
4	Seria importante introduzir uma questão relativamente à componente de apoio à família (almoços e prolongamento de horário)” (P.4) “(…) e as respostas encontradas para os diferentes contextos (ainda que no decorrer da entrevista este assunto venha a surgir)” (P.4)	Reforço do âmbito de intervenção da autarquia na educação pré-escolar A importância das respostas da autarquia face aos diferentes contextos

Quadro 26. Tratamento e análise dos dados dos peritos face a outras observações

Em síntese e de acordo com o descrito nos pontos anteriores, cada perito valorizou cada uma das questões que consideraram oportunas, mencionando os aspectos de maior relevância, sobretudo no que concerne ao conteúdo do guião da entrevista. Os aspectos formais foram alvo de menor alteração. Assim, representamos no quadro 27 a grelha categorial e as respectivas unidades de registo, com indicação das frequências. A sua correlação com os quatro índices de análise apresentados anteriormente permitem-se considerar, no seu global, um conjunto de informações resultantes do tratamento e análise dos dados.

Assim, em relação aos aspectos formais, os peritos apontaram para as seguintes alterações ao nível geral:

1. Formatar o texto, com justificação ou alinhamento à esquerda para eliminação da desigualdade dos espaços.
2. Alargar em mais um tópico o formulário de questões, numa perspectiva de longitude das perguntas da entrevista.
3. Delimitar o âmbito de algumas questões
4. Alterar a ordem de algumas perguntas

Também foram indicados aspectos a modificar, nomeadamente no conjunto de questões a colocar, no âmbito dos diferentes blocos, os quais resumimos de seguinte forma:

1. Dar mais enfoque à dimensão «Metodologia nas Intervenções da Autarquia», com introdução de novas questões, para aprofundar a recolha dos dados, bem como a alteração do conteúdo de algumas das questões.
2. Precisar a formulação de algumas perguntas, no formulário das questões.
3. Delimitar o âmbito de algumas perguntas, no formulário das questões.
4. Sublinhar a pertinência do tema da investigação.

DIMENSÕES	CATEGORIAS	FREQUÊNCIA	UNIDADES DE REGISTO
ASPECTOS FORMAIS	Espaçamento	1	“Alteraria a formatação do texto, justificando ou alinhando à esquerda para que não haja espaços desiguais entre as palavras” (P.2)
	Tipo e tamanho da letra	2	“Está agradável (...)” (P.2) “ (...) e de fácil leitura” (P.2)
	Longitude das perguntas		“Delimitar o âmbito da pergunta 1 (...)” (P.3)
	Longitude da entrevista	1	“Acrescentar mais um tópico para o formulário de questões” (P.4)
	Coerência gramatical e construção das frases		
ASPECTOS DE CONTEÚDO	Clareza nos conceitos utilizados	1	“De fácil leitura” (P. 2)
	Aplicação dos conceitos a utilizar		
	Adequação das dimensões e variáveis às questões		
	Possíveis questões a alterar e/ou eliminar	5	“A questão 4 do Bloco II deveria servir como pergunta de transição entre o Bloco III e o IV” (P. 2) “Pergunta 13 – alterar para: De que modo a Autarquia tem avaliado os resultados? E quais as conclusões dessa avaliação.” (P.2) “No Bloco II trocava a ordem das questões 3 e 4.” (P.4) “Bloco III, pergunta 5 Alteração do conteúdo para: Que tipo de modalidades de atendimento existem no concelho?” (P.4) “Acrescentar uma questão relativa aos factores que influenciaram as diferentes opções tomadas.” (P.4)

DIMENSÕES	CATEGORIAS	FREQUÊNCIA	UNIDADES DE REGISTO
	Adequação dos objectivos ao instrumento	4	<p>“Sim” (P1)</p> <p>“Sim, parece-me que o guião adequa-se aos objectivos previstos (...)” (P. 2)</p> <p>“O guião da entrevista adequa-se claramente aos objectivos que foram definidos” (P. 3)</p> <p>“Sim, considero que o guião se adequa aos objectivos previstos” (P.4)</p>
	Outras questões	5	<p>“ Seria importante perceber qual o investimento autárquico na educação pré-escolar.” (P.1)</p> <p>“(..) Quais as linhas de intervenção (construção e requalificação do parque; programas da componente de apoio à família; investimentos em materiais didácticos, recursos humanos, entre outros) (P.1)</p> <p>“Resta-me referir que me parece um estudo pertinente e numa área pouco estudada (...)” (P.2)</p> <p>Seria importante introduzir uma questão relativamente à componente de apoio à família (almoços e prolongamento de horário)” (P.4)</p> <p>“ (...) e as respostas encontradas para os diferentes contextos (ainda que no decorrer da entrevista este assunto venha a surgir)” (P.4)</p>

Quadro 27. Tratamento e análise das fichas de validação do guião da entrevista

Relativamente às alterações face às dimensões e variáveis apresentadas, não houve indicação para alterações. O mesmo se passa em relação à

aplicação dos conceitos. Concluimos que ambas as categorias estão adequadas ao contexto e objectivos do estudo.

3. Dos Resultados à Elaboração Definitiva do Guião da Entrevista

Na sequência do tratamento e análise dos dados, apresentamos os resultados decorrentes desse processo. Tendo por base uma versão inicial do guião da entrevista (Volume II, Anexo I, ponto 1.1) como já referimos anteriormente e após submissão ao processo de validade e de fiabilidade, este apresentará modificações quer do ponto de vista formal, quer de aspectos do seu conteúdo.

Para identificar essas modificações optámos por utilizar a cor azul para registar as alterações quer relativamente às questões quer à ordem numérica inicialmente apresentada. Para uma melhor visualização dos resultados obtidos iremos apresentar os blocos iniciais e os blocos finais do guião da entrevista. Assim, relativamente ao Bloco III o campo das questões foi alargado.

Relativamente ao guião procedeu-se à formatação do texto. Face ao formulário das questões procedeu-se às alterações decorrentes dos pareceres dos peritos e sistematizadas no ponto anterior. No Bloco II foram alteradas a ordem das perguntas 3 e 4, sendo que a questão 4 passou para o Bloco III.

Também se procedeu à limitação do âmbito da questão 1.

Bloco II (Inicial)

1. Gostaria que falasse um pouco da sua autarquia.
2. Que tipo de trabalho desenvolve na autarquia no âmbito da educação pré-escolar?
3. Como estabelece a adequação da sua intervenção face aos diversos contextos existentes: o rural, o urbano e a zona litoral?
4. Considera importante a existência de uma Rede Pública da Educação Pré-escolar?

Bloco II (Final)

1. Gostaria que falasse um pouco da sua autarquia nos campos social, económico e educativo.
2. Que tipo de trabalho desenvolve na autarquia no âmbito da educação pré-escolar?
3. Considera importante a existência de uma Rede Pública da Educação Pré-escolar?

Quadro 28. Alteração do Bloco II

Bloco III (Inicial)

5. Que tipo de modelos de atendimento públicos da educação pré-escolar existem na autarquia?
6. Como os caracteriza?
7. Que tipo de critérios definiu para a criação e desenvolvimento desses modelos?

Bloco III (Final)

4. Que tipo de modalidades de atendimento existem no concelho?
5. Como os caracteriza?
6. Que critérios utilizou para a criação e desenvolvimento dessas modalidades?
7. Como estabelece a adequação da sua intervenção face aos diversos contextos existentes: o rural, o urbano e a zona litoral?

Quadro 29. Alteração do Bloco III

Relativamente ao Bloco III do formulário das questões, este também viu alterada a sua ordem das questões. A questão 4 do Bloco II do guião inicial passou para o Bloco III, para última posição, servindo de transição ao Bloco IV, passando a ser a questão 7. A questão inicial 7 foi alterada na sua formulação, procurando-se maior clareza na sua redacção.

No que concerne ao Bloco IV, este sofreu um acréscimo de mais uma questão - a 12.

<p>Bloco IV (Inicial)</p> <p>8. Considera que o programa para a educação pré-escolar é adequado?</p> <p>9. De quem foi a iniciativa?</p> <p>10. Tem havido obstáculos ao desenvolvimento do programa?</p> <p>11. E benefícios?</p> <p>Bloco IV (Final)</p> <p>8. Considera que o programa para a educação pré-escolar é adequado?</p> <p>9. De quem foi a iniciativa?</p> <p>10. Tem havido obstáculos ao desenvolvimento do programa?</p> <p>11. E benefícios?</p> <p>12. Que factores influenciaram as decisões tomadas/modalidades adoptadas?</p>
--

Quadro 30. Alteração do Bloco IV

Não houve sugestões face ao Bloco V. Este apenas sofreu uma alteração numérica face ao bloco inicial.

<p>Bloco VI (Inicial)</p> <p>13. Como é que tem avaliado os resultados?</p> <p>14. Que perspectivas para o futuro, no sentido de universalizar a Rede Pública da Educação Pré-escolar?</p> <p>Bloco VI (Final)</p> <p>14. De que modo tem a autarquia avaliado os seus resultados?</p> <p>15. Quem tem participado dessa avaliação? Educadores, Pais, ...?</p> <p>16. Quais as conclusões dessa avaliação?</p> <p>17. Que perspectivas para o futuro, no sentido de universalizar a Rede Pública da Educação Pré-escolar?</p>

Quadro 31. Alteração do Bloco VI

O Bloco final de questões (Bloco VI) também sofreu um acréscimo numérico com reformulação das suas questões.

Decorrente deste processo, apresentaremos no ponto seguinte o instrumento definitivo da recolha de dados.

6.6.1.6. O Instrumento Definitivo de Recolha de Dados – o guião da entrevista

O Guião da entrevista definitivo, a aplicar no trabalho de campo, no nosso estudo mais amplo – a tese doutoral, é apresentado na íntegra neste ponto, efectuadas as alterações resultantes dos contributos dos peritos.

A) O Guião da Entrevista

Tema: A Autarquia e a Rede Pública da Educação Pré-escolar – Percursos e Dinâmicas num Contexto de Diversidade”

Objectivo Geral: Recolher informações sobre o tipo de percursos e de dinâmicas da Autarquia na universalização da Rede Pública da Educação Pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

Local da Aplicação da Entrevista: a combinar, de acordo com a disponibilidade do entrevistado.

População Alvo: Dirigentes e Técnicos da Autarquia

Objectivos Específicos e Estratégias:

BLOCOS	OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	PARA UM FORMULÁRIO DE QUESTÕES – Tópicos
I LEGITIMAÇÃO DA ENTREVISTA	Legitimar a entrevista e motivar o entrevistado	a)- Reforçar a informação sobre a natureza e objectivos do trabalho; b)- Informar sobre os objectivos da entrevista e a sua importância; c)- Solicitar a colaboração do entrevistado para o êxito do trabalho; d)- Assegurar a confidencialidade das informações; e)- Pedir autorização para utilizar o gravador no registo dos dados.

<p>II</p> <p>CARACTERIZAÇÃO DA AUTARQUIA</p>	<p>1- Conhecer as tarefas de cada interveniente na área educacional.</p> <p>2. Identificar a diversidade de contextos existentes na autarquia.</p>	<p>a) Pedir ao entrevistado que fale sobre a sua autarquia e qual a sua relação na intervenção da educação pré-escolar.</p> <p>b) Pedir ao entrevistado que fale sobre a diversidade local, nomeadamente a sua população, e a economia.</p>
<p>III</p> <p>A REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR (modelos de atendimento)</p>	<p>3-Recolher informações sobre que tipo de percursos tem efectuado a Autarquia relativamente à rede pública da educação pré-escolar</p>	<p>a)- Solicitar ao entrevistado que fale sobre que tipo de modelos de atendimento à educação pré-escolar têm sido criados no concelho.</p> <p>b)Levar o entrevistado a fazer uma caracterização dos respectivos modelos.</p>
<p>IV</p> <p>AS INTERVENÇÕES DA AUTARQUIA</p>	<p>4-Identificar quais as intervenções da autarquia na expansão da rede pública da educação pré-escolar.</p> <p>5-Perceber as dinâmicas da autarquia face à diversidade dos contextos.</p> <p>6- Recolher dados sobre os critérios utilizados nas intervenções da autarquia.</p>	<p>a)- Levar o entrevistado a referir como tem sido feita o crescimento da rede pública da educação pré-escolar</p> <p>b)- Solicitar ao entrevistado que indique como se tem desenvolvido a rede pública da educação pré-escolar.</p> <p>c)- Solicitar ao entrevistado que mencione quais os critérios utilizados na expansão da rede pública da educação pré-escolar.</p>
<p>V</p> <p>ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA DA AUTARQUIA</p>	<p>7- Verificar que tipo de apoios a autarquia tem colocado à disposição da rede pública da educação pré-escolar face à diversidade dos contextos existentes.</p>	<p>a)- Solicitar ao entrevistado que fale sobre o tipo de apoios que têm sido disponibilizados pela autarquia face à diversidade de contextos existentes e às possibilidades locais.</p>
<p>VI</p> <p>MONITORIZAÇÃO DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR</p>	<p>8- Recolher dados sobre a avaliação das respostas da autarquia face aos resultados obtidos.</p>	<p>a) Pedir ao entrevistado para falar sobre o processo de avaliação face aos resultados obtidos e quais as conclusões dessa avaliação.</p> <p>b) Pedir ao entrevistado para falar sobre o tipo de instrumentos utilizados na monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar.</p>

B) - As Questões da Entrevista**Bloco I**

A). Começava por lhe pedir a sua colaboração para esta entrevista. Ela tem como objectivo recolher informação sobre o tipo de percursos e de dinâmicas da Autarquia na universalização da Rede Pública da Educação Pré-escolar, face à diversidade de contextos e possibilidades locais.

B). Os dados são confidenciais.

C). Importa-se que grave a entrevista? Facilitaria por um lado a nossa conversa, e por outro, poderei fazer uma transcrição mais completa do que vamos dialogando.

Bloco II

- 1.** Gostaria que falasse um pouco da sua autarquia nos campos social, económico e educativo.
- 2.** Que tipo de trabalho desenvolve na autarquia no âmbito da educação pré-escolar?
- 3.** Considera importante a existência de uma Rede Pública da Educação Pré-escolar?

Bloco III

- 4.** Que tipo de modalidades de atendimento existem no concelho?
- 5.** Como os caracteriza?
- 6.** Que critérios utilizou para a criação e desenvolvimento dessas modalidades?
- 7.** Como estabelece a adequação da sua intervenção face aos diversos contextos existentes: o rural, o urbano e a zona litoral?

Bloco IV

- 8.** Considera que o programa para a educação pré-escolar é adequado?
- 9.** De quem foi a iniciativa?
- 10.** Tem havido obstáculos ao desenvolvimento do programa?

11. E benefícios?

12. Que factores influenciaram as decisões tomadas/modalidades adoptadas?

Bloco V

13. Acha o programa adequado à diversidade de contextos? Porquê?

Bloco VI

14. De que modo tem a autarquia avaliado os seus resultados?

15. Quem tem participado dessa avaliação? Educadores, Pais,...?

16. Quais as conclusões dessa avaliação?

17. Que perspectivas para o futuro, no sentido de universalizar a Rede Pública da Educação Pré-escolar?

Muito obrigado pela sua colaboração!

6.6.1.7. Sinopse das Entrevistas

As Entrevistas efectuadas, tendo por base um guião, permitiram que ela tivesse elementos informativos chave, apresentando um conjunto de questões estruturadas e contextualizadas à problemática do estudo e sendo que, tratando-se de um estudo de caso, ela assumiu uma importância fundamental na recolha dos dados.

Apresentamos de seguida um quadro síntese das entrevistas realizadas (quadro 32), sendo que os seus protocolos encontram-se no Volume II, anexo II. Assim, agrupamos as entrevistas em três grupos: o primeiro grupo corresponde às entrevistas que foram realizadas com os sujeitos da câmara municipal (Volume II, Anexo II, 2.1), o segundo grupo contém as entrevistas aos presidentes das juntas de freguesia (Volume II, Anexo II, 2.2) e por último, o grupo a que designamos de entrevistas complementares e que correspondem a entrevistas efectuadas a sujeitos que apareceram ao longo da pesquisa e que se consideraram fundamentais na recolha da informação (Volume II, Anexo II, 2.3).

A selecção dos entrevistados das juntas de freguesia (quadro 33) foi efectuada de acordo com os seguintes critérios:

1. A Localização geográfica: litoral, cidade e interior;
2. Dimensão geográfica;
3. Dimensão do parque escolar – número de equipamentos de educação pré-escolar e outros equipamentos escolares;
4. Número de mandatos do presidente da junta de freguesia;
5. O partido político representante na junta de freguesia;
6. A dinâmica e o envolvimento com a educação local

Este último critério foi estabelecido em colaboração com a câmara municipal, decorrente da experiência desenvolvida ao longo do tempo com as juntas de freguesia. Esta selecção foi ainda possível após a análise documental de um documento da autarquia “*Trintas Anos do Poder Local em Torres Vedras (2007)*” obtido quando da realização da entrevista complementar efectuada ao técnico da câmara municipal (Volume II, Anexo II, 2.3, EFC1) e do qual se elaborou uma síntese do seu conteúdo que nos permitiu a obtenção de dados face à composição da autarquia – município e juntas de freguesia (Volume III,

Anexo V, 5.1). A essa análise efectuámos uma pesquisa de dados, junto da câmara municipal, referentes ao partido político actual representado em cada junta de freguesia resultante do último acto eleitoral de 11 de Outubro de 2009 (Volume III, Anexo V, 7.1).

Por questões de estratégia investigativa o presidente da autarquia foi o último a ser entrevistado. A vereadora do pelouro da educação foi a primeira pessoa a ser entrevistada.

A legitimação das entrevistas foi efectuada por correio electrónico, primeiramente à câmara municipal, reforçada por contactos telefónicos no sentido do agendamento das datas e locais a combinar. A legitimação das entrevistas aos presidentes das juntas de freguesia foi efectuada através da câmara municipal, que serviu de interlocutor, por forma a estabelecer um primeiro contacto, ficando depois o agendamento do dia a estabelecer entre o entrevistador e entrevistado (Volume II, Anexo I, 1.3).

De sublinhar que, tratando-se de um estudo de características qualitativas, à medida que nós íamos avançando na realização das entrevistas, os entrevistadores iam dando pistas de direccionamento para as outras entrevistas e também para a necessidade de pesquisa documental. Sentimos a necessidade de procurar outros sujeitos (Quadro 34) na medida em que se tratando de um estudo de caso ele está temporalmente situado entre 1975 e 2009.

ENTREVISTADO/A	DATA (Dia e hora)	DURAÇÃO (minutos)	CODIFICAÇÃO
Presidente Câmara Municipal	23-02-2011 9:30h	76,34	EPRCM8
Vereadora do Pelouro da Educação e do Desporto	13-05-2010 10h	49,51	EVE1
Chefe de Divisão /Departamento Educação	22-06-2010 9,30h	30,40	ER6
Técnico Superior Departamento Educação	23-02-2011 14,30h	19,56+ 52,18 (71,14)	EFC9
Técnico Superior Departamento Educação	13-05-2010 11,00h	55,15	EM2
Técnica Superior Departamento Educação	13-05-2010 12,30h	34,57 + 9,28 (44,25)	ETC3
Técnica Superior Departamento Educação	13-05-2010 14,20h	26,42	ETP4
Técnica Superior Departamento Educação	13-05-2010 16,00h	17,24	EFS5
Técnica Superior Departamento Educação	22-06-2010 10,45h	41,01	EPP7

Quadro 32. Sinopse das entrevistas na Câmara Municipal

PRESIDENTE DA JUNTA DE FREGUESIA	DATA (Dia e hora)	MANDATOS (N.º)	DURAÇÃO (minutos)	PARTIDO POLÍTICO	CODIFICAÇÃO
Ventosa	15-11-2010 11h	7º	52,59	PS	EPJV1
São Pedro da Cadeira	19-11-2010 15h	1º	45,18	PS	EPJSPC2
A-dos-Cunhados	06-12-2010 10h	1º	54,16	PS	EPJAC3
São Pedro e Santiago	11-01-2011 10,00h	1º	43,42 + 5,26 (49,08)	PS	EPJSP4
Matacães	12-01-2011 18,00h	2º	47,45	PS	EPJM5
Santa Maria e São Miguel	18-01-2011 21,30h	6º	46,49	PS	EPJSM6
Maxial	9-02-2011 17,50h	2º	43,41	PS	EPJM7
Carvoeira	10-02-2011 18,00h	6º	34,40	PCP/PEV	EPJC8
Carmões	14-02-2011 18,00h	6º	11,52+ 18,13 (30,05)	PS	EPJC9
Ponte do Rol	16-02-2011 14,30h	2º	26,07+0,32 + 7,05 (33,42)	IND.	EPJR10
Turcifal	16-02-2011 18,00h	3º	60,33	PS	EPJT11
Runa	23-02-2011 11,30h	2º	16,37+ 3,28 (20,05)	PSD	EPJR12

Quadro 33. Sinopse das entrevistas com as Juntas de Freguesia

ENTREVISTADO/A	DATA (Dia e hora)	DURAÇÃO (minutos)	CODIFICAÇÃO
Técnico Superior Departamento Educação	3-03- 2010 15,00h	36,09+ 35,30 (71,39)	EFC1
Técnico Aposentado Ministério Educação	20-05- 2010 14:30h	45,51	ECMM2
Técnica na Câmara Municipal de Torres Vedras entre 1998 e 2007	16-02- 2011 15:30h	5,57+ 28,00 (33,57)	ECHF4
Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras 1998 a 2001 e Vereador e Vice- presidente da Municipal de Torres Vedras de 2002 a 2005	24-02- 2011 18:30h	10,24+ 40,38 (51,02)	ECJR5
Vereador da Câmara Municipal de Torres Vedras 1976 a 1983 e Presidente da Municipal de Torres Vedras de 1983 a 1995	21-07- 2011 13:00h	26,53+ 9,46 (36,39)	ECJAC6

Quadro 34. Sinopse das entrevistas complementares

Em síntese, foram efectuadas vinte e seis entrevistas para a recolha da informação.

6.6.2. A Pesquisa Documental

A pesquisa documental incidiu sobre a colecta de um conjunto de documentos escritos, que permitiram obter informação factual e sobre os quais ainda não houve tratamento analítico por parte de outros autores.

Esta foi uma outra vertente da nossa pesquisa referente ao estudo de caso e as fontes que a constituem são documentos obtidos na autarquia (arquivo) e também no Ministério da Educação, um dos parceiros na expansão e desenvolvimento da rede da educação pré-escolar.

Este processo assumiu um carácter transversal ao longo da pesquisa, isto é, acompanhou todas as fases de recolha de informação.

Esses documentos, que nos apareceram diversificados, contêm informação registada e cada um constitui uma unidade de análise que foi alvo de análise de conteúdo, da qual se procedeu à sua categorização. Esses documentos considerados contemporâneos e retrospectivos foram essenciais para compreender o fenómeno no período de tempo delimitado face ao objecto de estudo.

Uma das grandes potencialidades da pesquisa arquivista, de acordo com Lee (2003) citado por Prata (2009: 154):

“(...) é o facto de ser usada como metodologia não interferente, isto é, como uma abordagem não reactiva em que os dados ... são obtidos por processos que não envolvem a recolha directa de informação a partir dos sujeitos investigados (evitando) problemas causados pela presença do investigador (...) os dados recolhidos dessa maneira evitam problemas de qualidade resultantes de as pessoas saberem que estão a ser estudadas, em consequência de que muitas vezes, mudam o seu comportamento.”

Numa primeira fase, o conjunto dos documentos recolhidos, e posteriormente analisados, foram agrupados em duas grandes categorias, segundo a fonte de origem, ou seja, o tipo de organismo/instituição responsável pela sua produção: organismos do poder central e órgãos do poder local (Quadro 35).

Consideramos a análise documental como “*uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar um estado ulterior, a sua consulta e referência*” (Chaumier, 1974: 46).

Iniciamos por uma primeira análise de documentos externos e internos: os Diários da República (Volume III, Anexo VI, 6.1) e a Carta Educativa, a partir dos quais foi possível encontrar questões para o nosso estudo e caracterizar inicialmente o contexto do «nosso caso».

Organismo/Instituição	Documentos /Designação	Fonte
Organismos do Poder Central	Documentos oficiais sobre educação pré-escolar e autarquias Documentos oficiais não publicados (regulamentos, circulares, normas internas, ...) Programas do Governo	Diários da República Ministério da Educação Portal do Governo
Órgãos do Poder Local	Carta Educativa Actas de reuniões Registos dos técnicos Material Fotográfico Jornal da autarquia Publicações da Autarquia Periódicos Projectos e memórias descritivas dos jardins de infância Regimento interno da autarquia Dados estatísticos	Município Juntas de Freguesia

Quadro 35. Quadro síntese da pesquisa documental

Numa segunda fase, devido à diversificação de documentos que nos apareceram, procedemos à seguinte categorização, para cada tipo de documentos:

1. Os Documentos internos conservados no arquivo da autarquia;

2. Os Documentos externos conservados no arquivo de organismos do Ministério da Educação;
3. Os Documentos parlamentares quer internos quer externos;
4. Os Instrumentos de comunicação institucional: correspondência expedida e recebida.

Como Documentos Parlamentares considerámos dois grupos/tipos de documentos, de acordo com a sua origem: os da autarquia (internos) – e a do Poder Central (externos). No primeiro grupo englobamos documentos obtidos no arquivo da autarquia como sendo publicações, correspondência e registos, (Volume III, Anexo V, 5.1) e as actas⁶³ da Câmara Municipal (Volume III, Anexo V, 5.2). No segundo grupo os documentos do poder central – documentos externos (Volume III, Anexo VI) e que se relacionam com a legislação sobre a criação da rede da educação pré-escolar e com todo o seu desenvolvimento e ainda documentos do arquivo dos organismos do Ministério da Educação, bem como estatísticas oficiais. Esta organização decorreu da necessidade de agrupar os documentos que se iam recolhendo e que foram objecto de uma pré-análise face aos seus conteúdos e que conduziram posteriormente a uma selecção dos mais importantes. Esta metodologia conduziu à organização final do Volume III deste relatório, no qual se anexam as fontes com as referências anotadas no relatório da investigação.

Decorrente do que referimos no parágrafo anterior, sublinhamos a importância da recolha das actas das reuniões da câmara municipal, resultantes da pesquisa arquivista. Foi elaborada uma grelha de observação para a recolha de documentos contendo a indicação do livro e da sua data, do número da acta e da sua data e ainda a folha ou folhas referentes ao assunto (Volume III, Anexo V, 5.2). Este registo permitiu anotar os dados de uma primeira leitura, da qual seleccionamos os conteúdos que se referiam à «Educação Pré-escolar» (quadro 36) e os dados de uma segunda leitura em que apenas seleccionámos os documentos com referência à educação pré-escolar.

⁶³ A acta é “*um relato oficial de decisões tomadas em Assembleias, reuniões ou conselhos. O documento é elaborado pelo secretário que, no decurso da reunião, vai tomando apontamentos com vista à elaboração de um texto prévio. Este texto, depois de aprovado pela Assembleia-geral, no final da reunião, é o que corresponde à Acta propriamente dita*” (Dicionário da Língua Portuguesa).

A página ou páginas seleccionadas continham informação específica relacionada com o tema da pesquisa e estão apresentadas no Volume III, Anexo V, 5.2.

ANO	ACTAS CONSULTADAS N.º Total	ACTAS COM REFERÊNCIA À EDUCAÇÃO PRÉ- ESCOLAR N.º Total
1975	47	3
1976	50	1
1977	55	13
1978	47	9
1979	44	4
1980	35	13
1981	28	11
1982	27	14
1983	32	7
1984	34	8
1985	38	6
437	89	
1986	34	4
1987	31	8
1988	33	11
1989	33	9
1990	33	5
130	33	
1991	28	7
1992	31	9
1993	28	3
1994	36	3
1995	36	7
159	29	
1996	51	3
1997	50	4
1998	28	9
1999	31	7
2000	36	7
2001	25	8
2002	34	11
255	49	
2003	27	11
2004	37	11
2005	33	5
97	27	
2006	32	17
2007	32	21
2008	26	19
2009	27	21
117	78	
1229	309	

Quadro 36. N.º de actas da Câmara Municipal consultadas de 1975 a 2009

Consideramos a perspectiva de Santos (2007:15) em que “*Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou*”.

Em síntese, consultamos, um total de 1229 actas, tendo sido seleccionadas 309 e sistematizadas de acordo com o definido no primeiro capítulo do enquadramento teórico do nosso estudo, apresentado no ponto 1 (Quadro 37).

Período de Tempo	ACTAS CÂMARA MUNICIPAL Consultadas	ACTAS CÂMARA MUNICIPAL Seleccionadas
1975-1985	437	89
1986	34	4
1987-1990	130	33
1991-1995	159	29
1996-2002	255	49
2003-2005	97	27
2006-2009	117	78
Total	1229	309

Quadro 37 - Síntese Temporal do N.º de Actas da Câmara Municipal consultadas de 1975 a 2009

6.7. A Organização da Análise dos Dados

Para a análise do nosso material empírico recolhido durante os dois últimos anos de trabalho de pesquisa (2009/2010 e 2010/2011), sendo que a primeira fase já apresentada anteriormente correspondeu à construção e validação de um instrumento para a recolha da informação – o guião da entrevista (trabalho efectuado de 2007/2008 a 2008/2009 - a tesina), utilizamos a análise de conteúdo de acordo também com as orientações enunciadas na literatura específica: Huberman & Miles (1991), Bardin (1994); Bogdan & Biklen (1994), Stake (1999), Esteves (2006).

Assim podemos dizer que nesta segunda fase da nossa investigação, o material empírico organizado para a análise decorreu da recolha dos dados através dos protocolos resultantes das transcrições globais das entrevistas, a sistematização dos documentos resultantes da pesquisa documental e ainda do registo das observações.

Para que se efectivasse esta fase de análise, a sua organização obedeceu às fases definidas por Bardin (1994): a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Conceptualizamos ainda o termo «dados» com base na definição dada por Sammer (2000: 178):

“Como «vulgares pedaços de informação encontrados no ambiente» (Merriam, 1988: 67), que tomam a forma de notas de campo, transcrições de entrevistas e documentos variados, compilados em páginas de materiais descritivos (Bogdan e Bicklen, 1974) em que é necessário organizar de forma a poderem ser analisados”.

Sammer (2000) considera esta definição no sentido lato para poder evocar uma outra no sentido restrito em que os «dados» são o que resulta do processo de análise a que são submetidos os tais materiais descritivos. Estas definições a dois níveis vêm contudo precisar o carácter descritivo em que a ênfase é colocada no valor da palavra e nas imagens.

INSTRUMENTOS PARA RECOLHA DE DADOS	SISTEMA DE ANÁLISE DE DADOS
<p>Observação</p> <p>Entrevista</p> <p>Pesquisa Documental</p>	<p>Análise de conteúdo:</p> <p>Codificação exaustiva mediante sistema inicial de categorias com recurso a software Informático (NVivo9)</p> <p>Comparação dos dados do corpus de análise das observações, entrevistas e documentos,</p> <p>Triangulação dos dados e resultados</p>

Quadro 38. Instrumentos da recolha dos dados e a sua análise

Os dados recolhidos através das entrevistas (Quadro 38) realizadas entre o início de Março de 2010 e Fevereiro de 2011 foram analisados, tendo sido codificados e seguidamente categorizados. Esta segunda tarefa efectuou-se recorrendo a um programa informático de categorização designado por NVIVO 9, que veio facilitar a complicada e demorada tarefa desta técnica de análise, após também uma demorada tarefa de processamento de texto decorrente das gravações áudios aos entrevistados.

A recolha dos documentos internos no arquivo da autarquia (actas municipais) foi efectuada entre Janeiro de 2010 e Dezembro de 2010, tendo sido complementada com a recolha de outros documentos que nos iam surgindo no âmbito da pesquisa.

Os documentos externos recolhidos anteriormente e sobre os quais se elaboraram as grelhas categoriais de acordo com as dimensões do estudo, contribuíram também para a nossa opção pelo local da investigação e traçar um quadro teórico inicial.

Verificou-se assim, no nosso caso, a existência de um programa de expansão da rede pública da educação pré-escolar e uma diversidade de modelos de atendimento. Decorrente desta pesquisa foram elaboradas grelhas de observação, como manifesto do registo escrito, já referenciadas nos pontos anteriores, quer ao nível da recolha de documentos quer ao nível dos contactos directos com os participantes.

Considerámos o conceito de observar definido por Carmo (1998: 97) *“como seleccionar informação pertinente, através dos órgãos sensoriais e com recurso à teoria e à metodologia científica, a fim de poder descrever, interpretar e agir sobre a realidade em questão”*.

A análise de todos os dados, numa perspectiva de triangulação da informação que constituiu todo o corpus documental, obedeceu a princípios de exaustividade e representatividade. Exaustividade porque todo o material recolhido (externo e interno) foi analisado. Representatividade porque impôs a necessidade de uma selecção do material a considerar e cujos critérios são explicitados tendo em conta o nosso objectivo de estudo e as questões por nós colocadas. Foram organizados separadores temáticos com as dimensões do

estudo. Por se tratar da organização de um corpus de análise que se refere ao mesmo caso também seguimos aquilo a que Bardin (1998:98) se refere como:

“Regra da homogeneidade: os documentos retidos devem ser homogêneos, quer dizer, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora destes critérios de escolha (...)

Regra de pertinência: os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objectivo que suscita a análise.”

6.8. A Ética

Para a realização de um trabalho de investigação, é também importante a observância de princípios éticos, dos quais se salientam a autorização das instituições a que pertencem os participantes para a colaboração no estudo bem como legitimar a importância da investigação junto deles, estabelecendo um clima de confiança.

A confiança é um sentimento necessário entre as pessoas envolvidas no estudo, ideia defendida também por Erickson (1986) citado por Sammer (2000). Caso não haja confiança, poderá levar as pessoas a enveredar por uma lógica defensiva, dificultando o trabalho do investigador e pondo em causa a validade dos resultados obtidos (Perrenoud, 1997).

Quanto ao anonimato, é importante garantir a confidencialidade da informação obtida, pelo que seguiremos a postura de Smith (1990) citado por Vasconcelos (1997) no que se refere à protecção da privacidade dos indivíduos que participam no estudo.

De acordo com Bogdan & Bicklen (1994), a compreensão por parte dos participantes na investigação é crucial para o sucesso de uma investigação de natureza qualitativa, e tal pressupõe, por parte do investigador, uma postura de que pretende «aprender com» e não de «saber tudo».

“A Fidelidade aos dados obtidos e aos resultados a que se chega, não enviesamento das conclusões constituem regras fundamentais de toda a investigação científica.” (Carmo, 1998: 266).

Todavia por se tratar de um estudo de caso único, foi questionada a possibilidade de mencionar o local da investigação - a Autarquia de Torres Vedras, pelo que foi dada abertura e consentimento imediato, saindo assim do anonimato para um lugar de referência.

“Não tem problema nenhum” (EPCM8:20)

“Acho que é perfeitamente legível. Aliás, até porque se tratando de um estudo de caso, me parece que sim.” (EVE1:2)

Contudo, mantivemos o anonimato dos sujeitos entrevistados, como garantia da sua privacidade.

III. ANÁLISE DOS DADOS E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Decorrente da organização da análise dos dados, seguir-se-á a apresentação dos resultados da pesquisa, que serão divulgados nos capítulos seguintes. Obedeceu-se a uma análise de conteúdo categorial, com o objectivo de sistematização resultante do tratamento de toda a informação recolhida.

Segundo Yin (1994) há três aspectos considerados fundamentais no que se refere ao processo de recolha e tratamento de dados relativos ao desenvolvimento do estudo de caso: (1) utilizar múltiplas fontes de dados convergentes para o estudo do mesmo facto ou fenómenos; (2) construir uma base de dados que documente o estudo; (3) assegurar uma linha de raciocínio que evidencie as ligações entre as questões de investigação, o conjunto de dados recolhidos e as conclusões a que se chegam.

Face aos procedimentos analíticos, e de acordo com Dias (2008) a análise de conteúdo que no tratamento da informação permite a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação e fazer inferências válidas e replicáveis dos dados para o seu contexto, permite conhecer ainda atitudes, valores das pessoas, opiniões, motivações, necessidades.

A elaboração de inferências permitiu passar à interpretação ou seja a atribuição de um sentido às características do material que foram levantadas, enumeradas e organizadas.

Este processo englobou as seguintes operações: agrupar, reagrupar material idêntico, comparar, separar simultaneamente o que consideramos original, reformulação e ou criação eventual de outras categorias, quando as unidades de registo não correspondem aos temas previstos. No guião há por vezes a necessidade de criar outros grandes temas – categorias.

Este processo de categorização correspondeu à organização do discurso produzido, num sistema de código a que pretendemos aceder através de outro código, ultrapassando a lógica formal para uma lógica que envolve convenções, símbolos, aspectos racionais e não racionais conscientes e

inconscientes. Todo este processo de recolha e tratamento de dados numa investigação qualitativa é, e de acordo com Prata (2009: 155):

“um processo ambíguo, moroso, reflexivo, que se vai concretizando numa lógica de crescimento e aperfeiçoamento (Afonso, 2006:118 e 119) e, como refere Stake (1999), não existe um momento determinado no qual se deve iniciar a análise dos dados. Para este autor “analisar consiste em dar um sentido às primeiras impressões, assim como os resumos finais” (ibid: 67)”

A morosidade decorreu sobretudo da necessidade de transcrever integralmente todas as gravações áudio das entrevistas realizadas, aliás processo já referido anteriormente, correspondendo a uma fase preliminar de tratamento de dados para posteriormente, e numa segunda fase, se proceder à categorização, a partir da qual as categorias funcionam como um elemento conceptual básico a partir do qual se procede à interpretação dos dados.

De salientar que, à medida que se avançava na pesquisa documental novas pistas emergiam quer como indicadores da selecção dos entrevistados, que em novos elementos e dimensões face aos documentos a pesquisar, sobretudo no que concerne ao tempo passado.

Desde o início em que trabalhámos uma grelha de análise categorial, com suporte numa análise dos documentos recolhidos na primeira fase deste trabalho, quando da elaboração da tesina, esta foi sendo reconstruída à medida que novas subcategorias emergiam, na sequência da segunda fase deste trabalho.

Finalmente, recorrendo de todos os materiais recolhidos e analisados, chegou-se finalmente a uma grelha final, construída numa perspectiva contínua e interactiva, que permitisse a triangulação dos *dados da observação, das entrevistas e da pesquisa documental*.

De acordo com Prata (2009) este processo de triangulação assume uma importância muito significativa. É deste modo que se procura evitar que a unilateralidade de uma observação, de um depoimento ou de um documento, se sobrepusesse à realidade em todo o seu conjunto e complexidade. De acordo com a mesma autora (2009: 156):

“Tal facto leva muitos autores a afirmar que a triangulação é importantíssima na realização da confirmação ou não da informação.

Numa outra visão, dada a variedade e diversidade dos actores envolvidos, a triangulação permitiu-nos captar diferentes perspectivas e pontos de vista acerca de um determinado aspecto ou lógica”.

Neste contexto e nesta perspectiva, apresentamos a grelha final da análise dos dados, com a indicação dos temas, das categorias e sub-categorias (quadro 39). O processo analítico está fundamentado no volume II, deste relatório de investigação.

TEMAS (Dimensões)	CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS
I. CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO	1. A Caracterização da Autarquia	1. O Enquadramento Geográfico
		2. O Enquadramento Administrativo
		3. A Autarquia no Contexto Regional
		4. A Autarquia no Contexto Distrital
		5. A História
		6. A Demografia
		7. A Economia
	2. A Organização da Autarquia	8. O Município
		9. As Juntas de Freguesia
	3. O Sistema Educativo Local	10. A Educação no Local
		11. A Rede Pública da Educação Pré-escolar
II – A AUTARQUIA E A REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR – uma diversidade de modelos de atendimento	4. Os Recursos Físicos	12. A Criação de Equipamentos para a Educação Pré-escolar
		13. A Ampliação de Equipamentos Escolares e Educativos
		14. A Requalificação de Equipamentos de Educação pré-escolar
		15. Os Espaços Interiores

	16. Os Espaços Exteriores
	17. A Relação Espaço/Criança
	18. A Relação Espaço / Comunidade local
5. Os Recursos Humanos	19. O Pessoal não Docente
	20. Os Técnicos Animadores
	21. Outro Pessoal de Apoio
6. Os Recursos Materiais	22. Materiais Didáticos
	23. Materiais Lúdicos
	24. Materiais Informáticos
	25. Mobiliário
	26. Material de expediente e de limpeza
7. A Relação Pedagógica	27. A Relação dos Recursos Materiais com os Educadores
8. A Organização dos Horários	28. Os Horários Lectivos
	29. Os Horários do Serviço de Refeições
	30. Os Prolongamentos de Horários
9. A Acção Social	31. A Organização dos Transportes
	32. A Organização do Serviço de Refeições
	33. A Organização dos Prolongamentos de Horários
	34. O Suplemento Alimentar
10. Serviço da Apoio à Família	35. O Prolongamento de Horários e as Actividades
	36. O Serviço de Refeições

III – A AUTARQUIA E A METODOLOGIA NAS INTERVENÇÕES FACE À EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	11. A Vontade Política	37. Por vontade da Autarquia
		38. Por Solicitação dos Educadores
		39. Por Solicitação do Agrupamento de Escolas
		40. Por Solicitação dos Pais
		41. Por Acordo Mútuo
	12. O Desenvolvimento das Intervenções	42. A Autarquia como Entidade Executiva
43. A Autarquia como Entidade Gestora		
IV – A AUTARQUIA NA EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR – A Adequação do Seu Programa	13. Critérios Sociais	44. Desigualdades nas Classes Sociais
		45. Urbanização
		46. Intensificação do Trabalho Feminino/Vida Profissional
		47. Exclusão Social
		48. Assistência às famílias
	14. Critérios Culturais	49. Novas Ideologias
		50. Tipologias familiares
	15. Aspectos Administrativos	51. Percursos Internos
		52. Percursos Externos
	16. Sensibilidade	53. Sensibilidade
	17. Competência Técnica	54. Áreas Académicas e Profissionais
	18. Funcionalidade	55. Meios de Comunicação
		56. Estratégias de Comunicação
	V – A MONITORIZAÇÃO	19. Adequação à Diversidade dos

FACE À EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	Contextos	58. Redimensionamento da Rede Pública da Educação Pré-escolar
		59. A Transição para o Ensino Básico
	20. Instrumentos de Avaliação	60. Dados da População
		61. Diagnóstico das Situações
		62. Taxas de Ocupação
		63. Abandono
		64. Irradiação das Crianças
	21. Benefícios das Respostas	65. Taxa de Cobertura da Educação Pré-escolar
		66. Taxa de Pré-escolarização
		67. Qualidade da Diversidade das Respostas
		68. Contributos para o Desenvolvimento Local
	22. Obstáculos às Respostas	69. Política Local
		70. Política Nacional
		71. Recursos Financeiros
		72. Recursos Humanos
		73-Resistência às Mudanças
		74. O tempo

Quadro 39. Grelha categorial

Em síntese, a interpretação dos resultados obtidos da análise de conteúdo, resultante de uma análise interpretativa e aprofundada, é apresentada descritivamente nos capítulos seguintes. Ela é o resultado de todas as tarefas desenvolvidas nas fases anteriores em que “o analista qualitativo decide sobre o sentido das coisas, as regularidades encontradas, os “modelos”, as explicações, as configurações possíveis, os fluxos de causalidade e as proposições” (Miles & Huberman, 1991: 36-37).

Partilhando a posição de Esteves (2006) a interpretação dos resultados da análise de conteúdo subordina-se necessariamente, em primeiro lugar, à procura de respostas para as nossas questões de investigação, que inicialmente foram colocadas.

A apresentação dos resultados será descrita nos cinco capítulos seguintes de acordo com os temas definidos pela análise categorial e essa interpretação será efectuada tanto quanto possível e necessária à luz da literatura. Isto significa que seja efectuada numa perspectiva não apenas descritiva mas interpretativa com a sustentabilidade do enquadramento teórico e com nova revisão de literatura que decorreu da necessidade de estabelecer um vínculo entre o conhecimento existente sobre o tema e a problemática da pesquisa, bem como os dados obtidos da análise categorial.

7. O Contexto do Estudo de Caso- uma Autarquia do Distrito de Lisboa Inserida na Região Oeste

7.1. A Autarquia de Torres Vedras – Sua Caracterização

7.1.1. Enquadramento Geográfico

A Autarquia por nós seleccionada pertence ao Distrito de Lisboa⁶⁴ e à província da Estremadura.

Localizada nas margens do rio Lizandro, dista 10 Km do litoral e 50Km para norte de Lisboa, a sua capital de Distrito. É limitada a norte pelos concelhos da Lourinhã e Cadaval, a oriente por Alenquer, a sul por Sobral de Monte Agraço e Mafra e ocidente pelo oceano Atlântico (Fig.9).

O concelho de Torres Vedras ocupa uma área de 407,09 km², na qual se distribuem 20 freguesias: A-dos-Cunhados, Campelos, Carmões, Carvoeira, Dois Portos, Freiria, Maceira (criada em 1997), Matacães, Maxial, Monte Redondo, Outeiro da Cabeça, Ponte do Rol, Ramalhal, Runa, Santa Maria (Torres Vedras), São Pedro da Cadeira, São Pedro e Santiago (Torres Vedras), Silveira, Turcifal e Ventosa.



Fig.9. O Enquadramento do concelho de Torres Vedras no território nacional

⁶⁴ O Distrito de Lisboa é composto por 16 municípios.

7.1.2. Enquadramento Administrativo

De acordo com a classificação dos concelhos, tendo por base o Decreto-lei n.º 1/77 de 3 de Janeiro, classificamos a nossa circunscrição administrativa como um concelho rural de 1ª ordem. Esta classificação é atribuída aos concelhos com 55.000 ou mais habitantes⁶⁵.

Entre 1981 e 2001 houve duas alterações quanto às divisões administrativas das freguesias do concelho, uma em 1984 (Outeiro da Cabeça) e outra em 1997 (Maceira), pelo que até então, o concelho era composto por dezoito freguesias.

“Entre 1981 e 2001, verificaram-se duas alterações quanto às divisões administrativas das freguesias do concelho: Outeiro da Cabeça criada em 1984, e Maceira criada em 1997, cujos territórios surgiram das freguesias de Maxial e A-dos-Cunhados, respectivamente.” (C.E:27)

Torres Vedras foi elevada à categoria de cidade em 2 de Março de 1979.

7.1.3. A Autarquia no Contexto Regional

De acordo com a Nomenclatura das Unidades Territoriais⁶⁶, o concelho de Torres Vedras insere-se na NUT II -Centro (Fig.10) e na NUT III designada por Oeste⁶⁷ (Fig. 11).

A NUT III é constituída por doze municípios que ocupam uma superfície de cerca de 2.221 Km² (Decreto-lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro).

Na sequência das alterações que têm sido efectuadas no sistema da divisão administrativa do país, esta região faz parte da NUT II do Centro, como

⁶⁵ (alínea a) do n.º 1 do & 2º do art.º 3º do código administrativo.

⁶⁶ Decreto-lei n.º 244/2002 de 5 de Novembro.

⁶⁷ O Oeste é uma sub-região estatística portuguesa, parte da Região Centro e dividida entre o Distrito de Leiria e o Distrito de Lisboa. Limita a leste com o Pinhal Litoral e a Lezíria do Tejo, a sul com a Grande Lisboa e a oeste e norte com o Oceano Atlântico. Compreende 12 concelhos (Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Nazaré, Óbidos, Peniche, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Cadaval, Lourinhã, Sobral de monte Agraço e Torres Vedras).

([http://pt.wikipedia.org/wiki/Oeste_\(sub-regi%C3%A3o\)_-2-02-2010](http://pt.wikipedia.org/wiki/Oeste_(sub-regi%C3%A3o)_-2-02-2010))

referido inicialmente, mas para muitas valências e domínios, entre os quais o da Educação, o território de integração da região é o de Lisboa e Vale do Tejo.

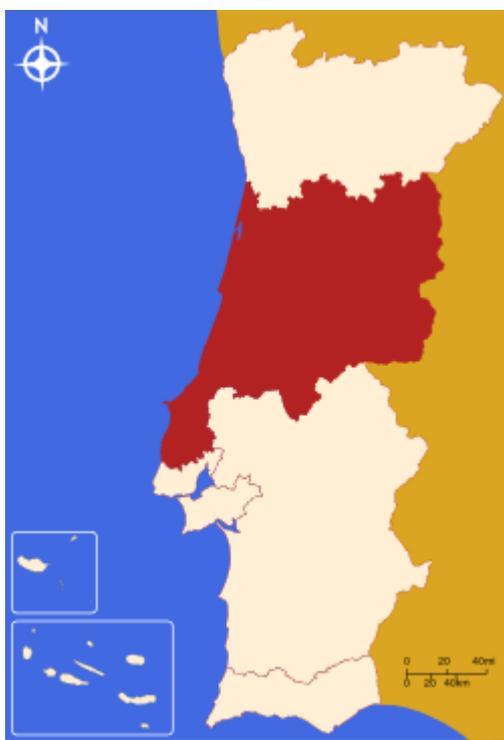


Fig.10. NUT II- Região Centro



Fig.11. NUT III- Sub-região Oeste

A autarquia faz parte da Comunidade Intermunicipal do Oeste⁶⁸, na qual estão inseridos os doze municípios da NUT III.

7.1.4. A Autarquia no Contexto Distrital

Face a uma inserção mais vasta do território da autarquia de Torres Vedras, para além da sub-região do Oeste, ela faz parte da área do distrito de Lisboa (Fig. 12), constituída por 16 concelhos, dos quais, alguns estão inseridos na Área Metropolitana de Lisboa⁶⁹. Sublinhamos que 6 autarquias

⁶⁸ A Comunidade Intermunicipal do Oeste foi criada decorrente da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, em que a sua instituição (artigo 4º) define no ponto 1 que as comunidades intermunicipais correspondem a unidades territoriais definidas com base nas NUT III e são instituídas em concreto com a aprovação dos estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que a integram.

⁶⁹ A Área Metropolitana de Lisboa é constituída pelos 18 municípios que constituem as NUT III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, (Lei n.º 45/2008 de 27 de Agosto, art.º 2, ponto 3).

estão inseridas na sub-região Oeste, as restantes, à excepção de Azambuja (sub-região da Lezíria do Tejo – região do Alentejo), estão inseridas na região de Lisboa (NUT II) e sub-região da Grande Lisboa (NUT III). Assim, embora administrativamente a autarquia de Torres Vedras faça parte do Distrito de Lisboa, ela não está inserida na Área Metropolitana de Lisboa (AML), mas a influência da sua localização de proximidade territorial e urbana faz com que determinadas características do seu desenvolvimento tenham maior influência dos municípios da sub-região de Lisboa do que dos municípios da sub-região do Oeste, integrados no distrito de Leiria.

“A Área Metropolitana de Lisboa emerge como cabeça do sistema urbano macro-regional, não só por serve a maior concentração urbana nacional mas, sobretudo, pelo facto de aí se concentrarem a maioria das actividades económicas, de equipamentos, infra-estruturas e recurso humanos qualificados.” (CERO, 2008:7)

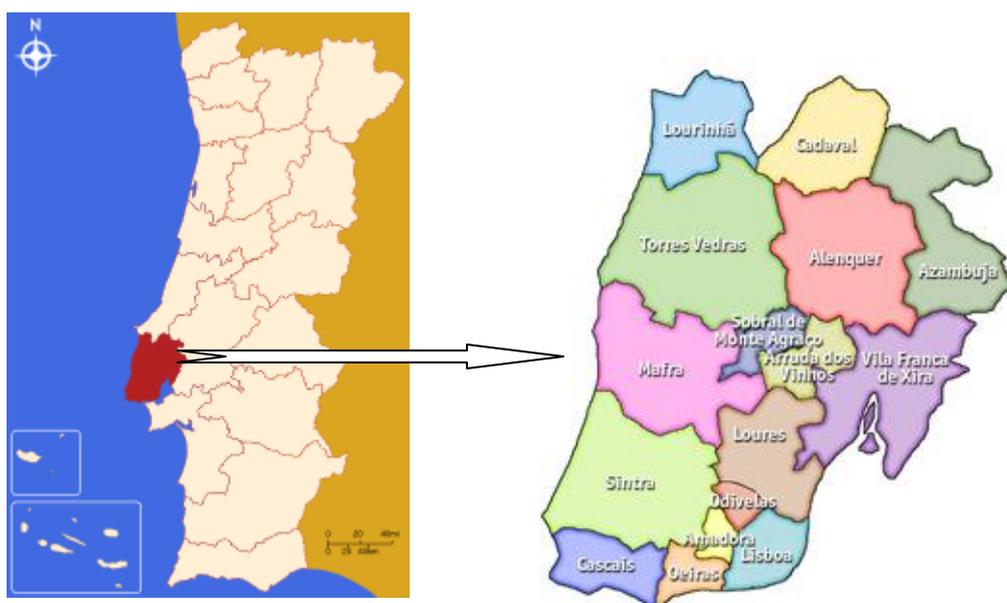


Fig. 12. As Autarquias do Distrito de Lisboa

De acordo com o quadro 40, podemos verificar que Torres Vedras é a autarquia com maior área territorial, face às autarquias do distrito de Lisboa integradas na NUT III do Oeste, apresentando também o maior número de freguesias (20). No âmbito da composição do Distrito de Lisboa, Torres Vedras é ainda a autarquia que apresenta maior área territorial (Quadro 41), estando

em segundo lugar face ao maior número de freguesias, a par da autarquia de Sintra. Só Lisboa apresenta um número mais elevado de freguesias (53).

Distrito	NUT III (Autarquias da Sub-região Oeste)	Área Km2	N.º Freguesias
Leiria	Alcobaça	408,1	18
	Bombarral	91	5
	Caldas da Rainha	255,7	16
	Nazaré	82,4	3
	Óbidos	141,6	9
	Peniche	77,6	6
Lisboa	Alenquer	304,2	16
	Arruda dos Vinhos	77,71	4
	Cadaval	174,9	10
	Lourinhã	147,2	11
	Sobral Monte	52,1	3
	Agraço		
	Torres Vedras	407,09	20

Quadro 40. Autarquias da Sub-região Oeste

Distrito	Autarquias	Área Km2	N.º Freguesias
Lisboa	Alenquer	304,2	16
	Arruda dos Vinhos	77,71	4
	Cadaval	174,9	10
	Lourinhã	147,2	11
	Sobral Monte	52,1	3
	Agraço		
	Torres Vedras	407,09	20
	Amadora	23,8	11
	Azambuja	256,1	9
	Cascais	97,2	6
	Lisboa	84,6	53
	Loures	169	18
	Mafra	291,5	17
	Odivelas	26,6	7
	Oeiras	45,8	10
	Sintra	319,4	20
	Vila Franca de Xira	323,5	11

Quadro 41. Autarquias do distrito de Lisboa

7.1.5. A História Administrativa

Torres Vedras obteve Carta de Foral de D. Afonso III, a 15 de Agosto de 1250, embora a vila e o termo já possuíssem uma organização municipal incipiente, pelo menos desde o reinado de D. Sancho I (1185-1211).

Os documentos do século XIII, anteriores à carta de foral, registam a presença de seis magistrados, entre os quais quatro alcaides e dois juizes. Estes elementos testemunham a existência de estruturas municipais em pleno funcionamento, já desde os finais do século XII, pelo que a Carta de Foral confirmava juridicamente uma situação pré-existente (Silva, 2008).

A Carta de Foral continha “*as normas sobre as relações entre os habitantes e entre estes e a entidade outorgante, conferindo-lhes, assim, alguma autonomia administrativa*” (Doc.1.AM:8, §1).

“Eu Afonso, pela graça de Deus, rei de Portugal e Conde de Bolonha, faço saber aos presentes e aos vindouros que de boa mente e de espontânea vontade, me aprouve dar e conceder, a vós, meus homens e vassallos de Torres Vedras, a posse dos seus termos e bens, perpetuamente e por direito hereditário.

(...) Portanto todo aquele que firmemente cumprir nisto que fiz para vós tenha a bênção de Deus e a minha. E aquele que o quiser infringir tenha a maldição de Deus e a minha.” (Tradução do Foral: 49,54)⁷⁰

O Foral de Torres Vedras “*seguiu o modelo do de Lisboa, mas com as devidas alterações necessárias para a adaptação à realidade local*” (Doc.1.AM:8, § 3). Havia alguns elementos comuns, como sendo o desenvolvimento em redor de um castelo, localizado no cimo de um monte. Também a proveniência conimbricense, escalabitana e olisiponense de alguns dos seus habitantes, poderá explicar a razão de ter levado o concelho a inspirar-se nos costumes de Lisboa, bem como na sua prática municipal (Vicente & Al., 2001).

Embora banhada por um rio-o o Sizandro, este não era navegável, o que não permitia embarcações. Todavia, Torres Vedras era o centro de consumo de uma região agrícola, à qual chegavam os mantimentos para o seu

⁷⁰ Vicente, António & Al. (2001) In “*O Foral Medieval da Vila de Torres Vedras 15 de Agosto de 1250.*” (49-55). Edições do Município de Torres Vedras/Cultura.

abastecimento que, juntamente com o artesanato, permitia a existência de um mercado, como principal instituição económica do século XIII.

Torres Vedras tornou-se assim um pólo de atracção, para as populações que viviam em seu redor: gentes do campo que compravam e vendiam no mercado, havendo a relação entre a vila e o campo, que se completavam e complementavam. A sua população, acastelada e diversificada, necessitaria de regras de convivência. Por outro lado, o rei obtinha avultadas receitas, com vantagens acrescidas para os recursos económicos e militares do país, e para o seu próprio fortalecimento individual. O foral tornou-se assim um meio de desenvolvimento da política centralizadora régia. Mais tarde, o progressivo fortalecimento real e a uniformização jurídica, alcançada através de leis gerais, contribuíram para o declínio do poder concelhio.

“Durante o século XV, com o aumento do poder do rei e a uniformização jurídica., o declínio das instituições concelhias começou a acentuar-se e os forais transformaram-se em meros registos dos tributos dos municípios. (...) D. João II determinou a recolha de todos os forais, mas a reforma só se concretizou no reinado de D. Manuel I, apesar de terem perdido o carácter de estatutos político-concelhios, mantendo-se apenas como registos actualizados das isenções e encargos locais.” (Doc.1.AM:8, § 4).

O novo foral de Torres Vedras foi concedido a 1 de Junho de 1510, em Santarém.

“O fim dos forais foi determinado por decreto de 13 de Agosto de 1832, que eliminou os foros, censos, rações e toda a qualidade de prestações sobre bens nacionais ou provenientes da coroa, impostos por foral ou contrato enfitêutico.” (Doc.1.AM:8, § 5).

Ao longo do século XIX, o concelho de Torres Vedras sofreu sucessivos alargamentos e restrições na sua área. Em 1826 tinha 18 freguesias.⁷¹ A reforma administrativa de 1842 desanexou 3 freguesias das 18 enunciadas anteriormente, voltando duas delas a integrarem-se no concelho, 13 anos mais tarde, pelo decreto de 24 de Outubro de 1855 (as freguesias de Freiria e Turcifal) e duas do extinto concelho de Ribaldeira (Carmões e Dois Portos).

⁷¹ As freguesias eram as seguintes: A-dos-Cunhados, Azueira, Carvoeira, Fanga da Fê, Freiria, Matacães, Maxial, Monte Redondo, Ponte do rol, Ramalhal, Runa, São Pedro da Cadeira, Sobral da Abelheira, Turcifal, Ventosa, Santa Maria do Castelo, São Miguel, São Pedro e São Tiago.

Perdeu a freguesia de Fanga da Fé, que passou a ser anexada ao concelho de Mafra.

As reformas de 26 de Setembro de 1895 trouxeram, para o concelho de Torres Vedras, mais duas freguesias do extinto concelho de Sobral de Monte Agraço (Santo Quintino e Sobral de Monte Agraço) e uma do extinto concelho de Arruda dos Vinhos (Sapataria). Estas freguesias vieram novamente a ser perdidas quando os concelhos foram restaurados a 13 de Janeiro de 1898.

Actualmente o concelho é constituído administrativamente pelas vinte freguesias, que serão abordadas mais adiante, no ponto 2.2 deste capítulo.

7.1.6. A Demografia

A ocupação humana do território de Torres Vedras está relacionada com as suas características físicas e morfológicas, pelo que os aglomerados populacionais foram desenvolvendo-se ao longo do tempo, ocupando áreas com características diferenciadas: o litoral, o rural e o urbano, mas que actualmente vão sofrendo novas mudanças:

“Isto é um concelho grande mas há aí uma faixa praticamente incharacterística. Ou melhor, incharacterística agora. Ela estava bem caracterizada há uns anos. Era o mundo rural.” (E.F:5)

Também o seu crescimento populacional foi significativo, demonstrando globalmente um crescimento desde o início do século XIX (quadro 41).

<i>População Residente (1801-2008)</i>									
Ano	1801	1849	1900	1930	1960	1981	1991	2001	2008
N.º	17244	15021	35726	47917	58837	65039	67185	72250	77556

Quadro 42. Evolução demográfica de 1801 a 2008. Fonte: INE

De acordo com os Censos de 2001, a autarquia em referência possuía 72.250 habitantes, sendo o concelho com maior número de população residente da Unidade Territorial do Oeste. Relativamente ao seu crescimento demográfico, apresenta uma variação positiva (7,5), pelo que ocupa o sexto lugar face a essa mesma variação (quadro 43).

NUT III (Autarquias da Sub- região Oeste)	População Residente Total			Variação 1991/2001
	1991	2001	2008	
Alcobaça	53.073	55.376	55.641	4,3
Bombarral	12.727	13.324	13.809	4,7
Caldas da Rainha	43.205	48.846	52.823	13,1
Nazaré	15.313	15.060	14.480	-1,7
Óbidos	11.188	10.875	11.377	-2,8
Peniche	25.880	27.315	28.615	5,5
Alenquer	34.098	39.180	46.546	14,9
Arruda dos Vinhos	9.364	10.350	12.314	10,5
Cadaval	13.516	13.943	14.368	3,2
Lourinhã	21.596	23.265	25.616	7,7
Sobral Monte Agraço	7.245	8.927	10.525	23,2
Torres Vedras	67.185	72.250	77.556	7,5
Oeste	314.390	338.711	363.670	7,7

Quadro 43. População Residente nos concelhos da NUT III (Oeste) 1991/2001 (Fonte: INE)

A projecção demográfica estimada para 2014, de acordo com um estudo efectuado pelo município⁷², visualiza um crescimento populacional para 86 999 habitantes. No que concerne à área do distrito de Lisboa (quadro 44), podemos verificar que existem grandes disparidades quanto à evolução da população residente entre 1991 e 2001, bem como as estimativas previstas em 2008. Falamos em estimativas, uma vez que os dados censitários serão efectuados apenas no ano de 2011.

Distrito de Lisboa (Autarquias)	População Residente Total			Variação 1991/2001
	1991	2001	2008	
Alenquer	34.098	39.180	42.932	14,9
Arruda dos Vinhos	9.364	10.350	11.210	10,5
Cadaval	13.516	13.943	14.385	3,2
Lourinhã	21.596	23.265	24.601	7,7
Sobral de Monte Agraço	7.245	8.927	9.789	23,2
Torres Vedras	67.185	72.250	77.556	7,5
Amadora	181.774	175.872	172.110	-3,25
Azambuja	19.568	20.837	21.841	6,49
Cascais	153.294	170.683	188.244	11,34
Lisboa	663.394	564.657	489.562	-14,88
Loures	192.143	199.059	195.035	3,60
Mafra	43.731	54.358	70.867	24,30
Odivelas	130.015	133.847	153.584	2,95
Oeiras	151.342	162.128	172.021	7,13
Sintra	260.951	363.749	445.872	39,39
Vila Franca de Xira	103.571	122.908	142.163	18,67

Quadro 44. População Residente nos concelhos do Distrito de Lisboa 1991/2001. Fonte: INE

⁷² Carta Educativa homologada em 20/12/2006 pela Sr.^a Ministra da Educação.

No documento da Carta Educativa (2006), essas disparidades são evidenciadas também, tal como podemos verificar na seguinte citação:

“Os concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (AML) foram os que melhor reflectiram esta situação: por um lado, os concelhos de Sintra (mais 102.605 habitantes), Seixal (mais 33.183 habitantes), Vila Franca de Xira (mais 18.664 habitantes) e Cascais (mais 15.533 habitantes) com os crescimentos mais elevados; por outro lado, os concelhos de Lisboa (menos 106.597 habitantes), Barreiro (menos 7.622 habitantes) e Amadora (menos 6.986 habitantes) registaram os maiores decréscimos de toda a RLVT.” (C.E:17).

Quanto à Associação de Municípios do Oeste2 (AMO), a Norte, os concelhos de Caldas da Rainha e Alcobaça, e a Sul e na proximidade da AML, Torres Vedras e Alenquer obtiveram os maiores aumentos. O contributo destes concelhos no crescimento populacional da AMO, entre 1991 e 2001, foi de 70% (mais 17.813 habitantes), tendo sido, respectivamente, de 21% (mais 5.358 habitantes), 9,6% (mais 2.441 habitantes), 19,8% (mais 5.043 habitantes) e 19,5% (mais 4.971 habitantes)” (C.E: 17)

Ao nível das freguesias, a variação populacional é também diferenciada, verificando-se maior número de população nas freguesias com as características urbana e litoral. As freguesias de maior ruralidade e do interior do concelho têm menor número de população residente (Fig.13).

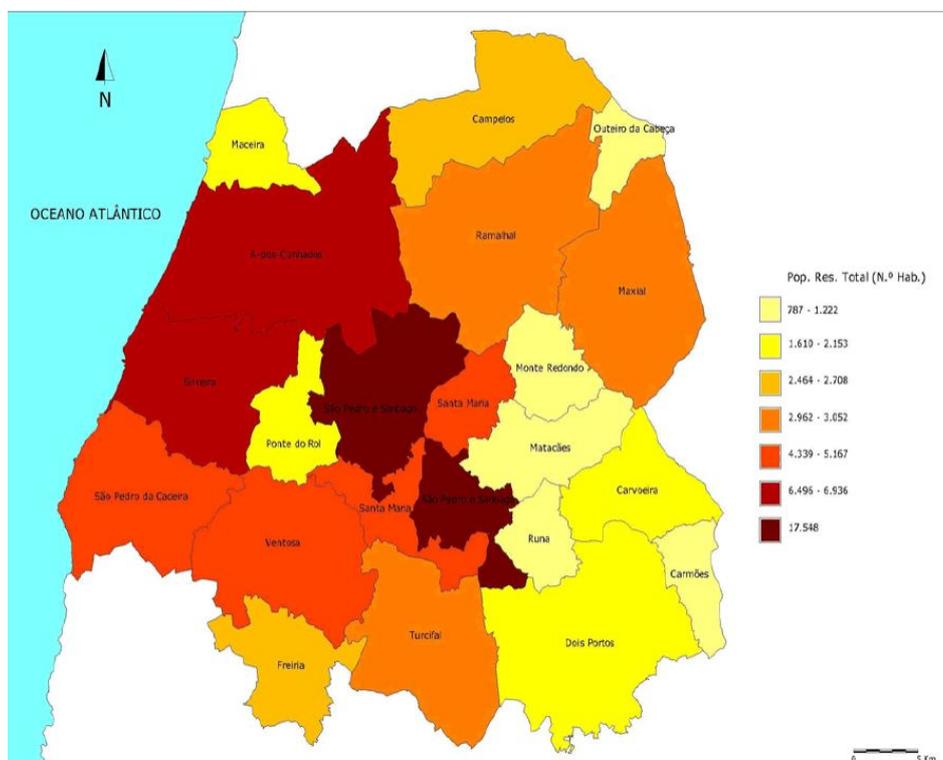


Fig.13. População Residente em 2001, por Freguesia. Fonte: INE

Local de Residência (Freguesias)	População Residente Freguesias (N.º)	
	Período de Referência dos Dados	
	2001	1991
	N.º	N.º
Torres Vedras	72 250	67 185
A dos Cunhados	6 936	6 153
Campelos	2 708	2 624
Carmões	847	871
Carvoeira	1 610	1 675
Dois Portos	2 153	2 394
Freiria	2 464	2 270
Matacães	1 222	1 288
Maxial	2 962	2 829
Monte Redondo	787	822
Ponte do Rol	2 081	2 063
Ramalhal	3 052	3 004
Runa	1 032	1 124
Torres Vedras (Sta Maria do Castelo S Miguel)	5 061	4 526
São Pedro da Cadeira	4 339	4 053
Torres Vedras (São Pedro e Santiago)	17 548	15 397
Silveira	6 496	5 471
Turcifal	3 008	2 882
Ventosa	5 167	5 011
Outeiro da Cabeça	932	986
Maceira	1 845	1 742

Quadro 45. População residente (N.º) por Freguesias, em 1991 e 2001.
Fonte: INE

De acordo com os Censos de 2001, na autarquia em estudo, existiam 25 461 famílias clássicas residentes e 30 famílias institucionais, num total de 37 327 alojamentos familiares.

“A ocupação média dos alojamentos era de 1,94 pessoas por alojamento. Este indicador atingiu o valor máximo de 2,49 pessoas na freguesia de Ponte do Rol, e o mínimo de 1,17 pessoas em, Silveira” (C.E: 35)

A densidade populacional do concelho também registou um aumento nos últimos 50 anos, passando de 145 habitantes por Km.2 para 177 habitantes por Km2 (quadro 46).

Ano dos Censos	População Residente Total (N.º de Habitantes)	Área	Densidade Populacional (Hab. / Km2)
1960	58.837	407,09	145
1970	57.850		152
1981	65.039		160
1991	67.185		165
2001	72.250		177

Quadro 46. Densidade Populacional em Torres Vedras de 1960 a 2001. Adaptado do Quadro 1.8 (C.E:47)

De acordo com as idades, a estrutura demográfica do concelho apresenta um aumento global da sua população residente entre o período censitário de 1991 a 2001, mas com valores decrescentes nos jovens em idade escolar 5-19 anos, situação identificada também nos estudo na Carta Educativa (2006:31).

CICLOS DE VIDA	GRUPO ETÁRIO	TORRES VEDRAS 1991 (Valor Absoluto)	TORRES VEDRAS 2001 (Valor Absoluto)	TORRES VEDRAS 2008 (Estimativas)
0-14	0-4	3 468	3 730	3 935
	5-9	4 160	3 743	4 051
	10-14	5 009	3 838	3 835
15-24	15-19	5 559	4 525	4 155
	20-24	4 913	5 232	4 393
25-64		34 403	38 618	42 895
+65		9 673	12 564	14 492
TOTAL		67 185	72 250	77 756

Quadro 47. População residente por Ciclos de Vida e Grupo Etário (1991 e 2001) e Estimativas para 2008. Fonte: INE

De acordo com as estimativas para 2008, do Instituto Nacional de Estatística, prevê-se um cenário demográfico caracterizado por um crescimento da população dos 0 aos 14 anos, relativamente a 2001, bem como a partir dos 25 anos de idade. O decréscimo é visível nos grupos dos 15 aos 24 anos.

Desenha-se assim um cenário optimista de aumento da população, nos primeiros anos de vida.

Num quadro comparativo da região Oeste podemos ainda verificar que a autarquia de Torres Vedras é a que apresenta maior número da população residente, bem como da população em idade escolar, quer em 2001, quer nas estimativas de 2008 (quadro 43).

“Numa análise mais pormenorizada da variação populacional ocorrida entre 1991 e 2001 nas diversas freguesias do oeste constata-se a coexistência de fenómenos de polarização urbana (expressa em taxas de variação positiva nas freguesias sede de concelho) e de urbanização difusa (traduzida em taxas de variação positiva em freguesias contíguas às sedes de concelho e/ou em freguesias localizadas ao longo dos principais eixos viários).” (CREO, 2008:13)

No contexto do distrito de Lisboa, a autarquia apresenta menor valor populacional face às autarquias da área metropolitana, sob a influência do distrito de Lisboa, à excepção de Mafra e Azambuja, também elas situadas na zona mais periférica (quadro 44).

7.1.7. A Economia

No domínio do desenvolvimento da economia, no concelho de Torres Vedras, existem características decorrentes das mudanças ao longo dos tempos. As suas actividades repartem-se pelos sectores da agricultura, comércio e indústria, apresentando também um conjunto de potencialidades para o desenvolvimento da área do turismo.

“A estrutura económica do concelho nas últimas três décadas, seguiu, em parte, as tendências nacionais, com um aumento do peso do sector terciário de 16,2% em 1960 para 47,1% em 1991. O peso do sector industrial seguiu uma tendência semelhante, mas a um ritmo menor. Em 1960 possuía um valor de 16% para em 1991 passar a representar 33,7%. Na agricultura, por sua vez, verificou-se o processo inverso. Em 1960 o seu peso era de 73,4%, enquanto que

em 1991 o valor passou a ser de 19,2%. Este peso era, no entanto, muito superior à média do distrito que se situava em 2,7%.” (C.E:61)

7.2. A Organização da Autarquia

Decorrente das últimas eleições autárquicas de 2009, a autarquia viu reeleito para a Câmara Municipal o seu presidente, com o Partido Socialista.

Todavia, fazendo uma breve síntese da gestão nos últimos 35 anos, correspondentes ao período do nosso estudo, esta autarquia caracteriza-se por uma estabilidade no domínio político, uma vez que esteve sempre no poder local a representação do Partido Socialista, desde 1976, com as primeiras eleições autárquicas. Esta estabilidade é mantida, de algum modo, nos seus quatro presidentes que passaram pelo órgão da Câmara Municipal. Esta situação é ilustrada no quadro 48.

Eleições		Presidente Câmara Municipal	Partido Político
Ano	Dia/Mês		
1976	12-Dezembro	Alberto Manuel Avelino	PS
1979	16-Dezembro	Alberto Manuel Avelino	PS
1982	12-Dezembro	Alberto Manuel Avelino – (Suspensão de mandato em 6-09-1983. Tomou posse o substituto do Presidente: José Augusto C. de Carvalho)	PS
1985	15-Dezembro	José Augusto C. de Carvalho	PS
1989	17-Dezembro	José Augusto C. de Carvalho	PS
1993	12-Dezembro	José Augusto C. de Carvalho (Renunciou a 17-10-1995) Jacinto António Franco Leandro (Tomou posse a 31-10-1995)	PS
1997	14-Dezembro	Jacinto António Franco Leandro	PS
2001	16-Dezembro	Jacinto António Franco Leandro	PS
2005	09-Outubro	Carlos Manuel Soares Miguel	PS
2009	11-Outubro	Carlos Manuel Soares Miguel	PS

Quadro 48. A Câmara Municipal de 1976 a 2009. Fonte: CM

7.2.1. O Município

Dada a dimensão da autarquia e a sua população, actualmente a Câmara Municipal tem a seguinte composição: um presidente, um vice-presidente e sete vereadores, dos quais quatro têm a permanência a tempo inteiro e três estão em regime de não permanência. Estes três vereadores apenas têm assento nas reuniões efectuadas pelo órgão executivo (quadro 49).

Este órgão foi constituído por eleição autárquica, de 11 de Outubro de 2009, sendo o seu presidente da autarquia reeleito. Desde 1976 que a autarquia de Torres Vedras tem o Partido Socialista no poder da Câmara Municipal. Numa síntese retrospectiva histórica, cada presidente anterior exerceu em média três mandatos consecutivos, o que nos leva a concluir a existência de uma estabilidade política quer ao nível partidário, quer em termos da figura dos seus presidentes.

Elementos do Órgão Executivo	Regime de Permanência	Os Pelouros
O Presidente	Tempo Inteiro	
Vice-Presidente	Tempo Inteiro	Obras municipais Ambiente Serviços urbanos Protecção civil
Vereadora	Tempo Inteiro	Desporto Educação
Vereador	Tempo Inteiro	Administração e finanças Recursos Humanos Auditoria e controlo interno Inovação e desenvolvimento Informática Atendimento Apoio às empresas
Vereadora	Tempo Inteiro	Acção Social e Cultural (turismo, cultura, biblioteca, assuntos sociais, juventude, galeria municipal e museu)
Vereador	Tempo Inteiro	Urbanismo
Vereadora	Regime de não permanência	Sem pelouro atribuído
Vereador	Regime de não permanência	Sem pelouro atribuído
Vereador	Regime de não permanência	Sem pelouro atribuído

Quadro 49- O órgão da Câmara Municipal e a sua composição

Especificamente, no que diz respeito à educação no concelho, esta área tem uma vereadora em regime de permanência, que acumula o sector do desporto. De acordo com o organograma da Fig.14, estes dois sectores fazem parte da Divisão de Acção Social e Saúde, integrada no Departamento da Acção Social e Cultural.

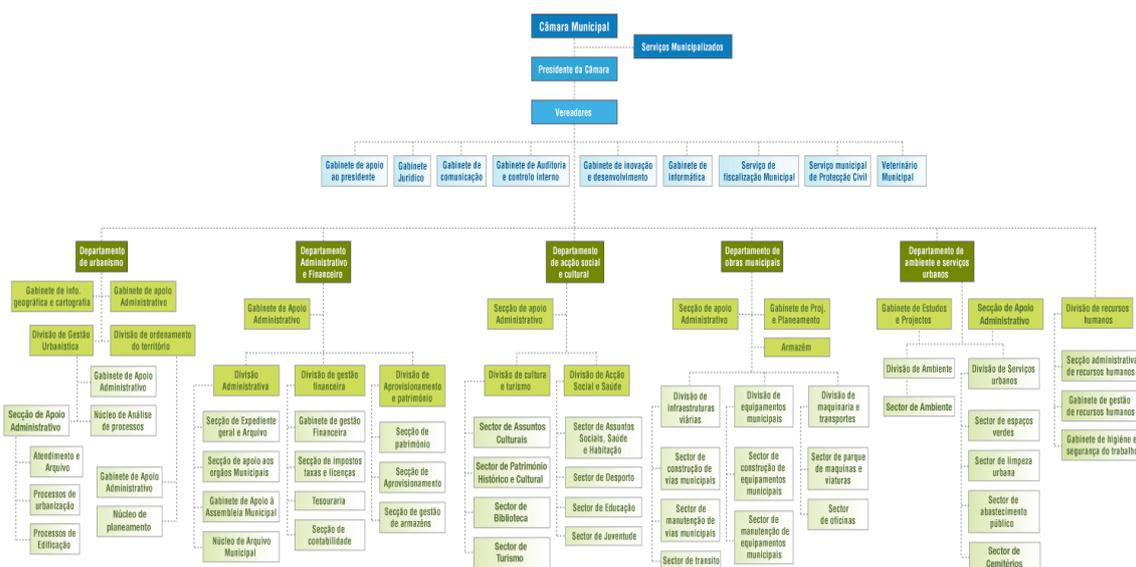


Fig. 14. Organograma da Câmara Municipal

O Sector da Educação tem um conjunto de técnicos que desempenham funções diferenciadas, mas relacionada com a intervenção ao nível do sistema educativo local. Em 2009/2010, o sector tem sete técnicos, com áreas de intervenção diversificadas, e que são sintetizadas no quadro seguinte (quadro 50).

Equipa Técnica (Nome)	Funções	Áreas de Intervenção
Rodrigo Ramalho	Chefe de Divisão	Coordenação dos sectores do desporto e da educação (...)
Fernando Carvalho	Técnico Superior	Carta Educativa, Rede Escolar, Ampliações e construções edificios escolares regime de fruta escolar, (...)
Tânia Costa	Técnico Superior	Gestão do Pré-escolar. Gestão do serviço de apoio à família (componentes pedagógicas e normativas. Gestão das auxiliares de acção educativa do pré-escolar e a sua formação. (...)
Tânia Pedro	Técnico Superior	Programa do tempo de férias. Rede das Cidades Educadoras. Saúde escolar. Formação parental (...)
Filipa Sousa	Técnico Superior	Escola a tempo inteiro no 1º ciclo. Plano de formação para auxiliares de acção educativa

		do 1º ciclo. (...)
Paula Pires	Técnico Superior	Mobiliário, material didáctico e lúdico, equipamentos vários. Obras e reparações em JI's e EB1's. Parecer e controlo de execução. Educação especial, (...)
Miguel Neto	Técnico Superior	Base dados. Portal Educação e “site” CMTV. Acção Social Escolar. Monitorização da Carta Educativa. (...)

Quadro 50- A equipa técnica do sector da Educação e a sua composição actual

7.2.2. As Juntas de Freguesia

Tal como referimos anteriormente, existem actualmente 20 Juntas de Freguesia. Os seus órgãos também foram eleitos igualmente em 11 de Outubro de 2009. Todavia, tal como na síntese histórica apresentada para a presidência da Câmara Municipal, também nas juntas de freguesia, podemos verificar, nalguns casos a continuidade dos seus presidentes por vários mandatos (Volume III, Anexo VII, 7.1).

Fazendo uma síntese retrospectiva, tendo em conta a actual situação constituinte do órgão executivo da Junta de Freguesia, dezasseis dos vinte presidentes foram reeleitos, e a sua maioria (13) representa a mesma força política do município (Partido Socialista). Apenas quatro presidentes de Junta são novos nas suas funções. Podemos ainda verificar que dos 16 presidentes reeleitos, oito estão no seu segundo mandato, e os restantes há mais de dois mandatos (quadro 51).

Mandatos (N.º)	Presidentes (N.º)
1º	4
2º	8
3º	1
4º	3
5º	2
6º	2
Total	20

Quadro 51. Presidentes das Juntas de Freguesia e n.º de Mandatos

Os presidentes de Junta com maior longevidade nas suas funções autárquicas cumprem actualmente o seu 6º mandato (Volume III, Anexo VII, 7.1), nas freguesias de Outeiro da Cabeça e Ventosa.

7.3. O Sistema Educativo Local

Na autarquia de Torres Vedras, a oferta de educação e de ensino compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extra-escolar, considerando que, de acordo com a Lei de bases do Sistema Educativo português (Lei n.º 46/86 de 14 de Outubro), a educação escolar compreende o Ensino Básico com os 1º, 2º e 3º Ciclos de Escolaridade, o Ensino Secundário e o Ensino Superior bem como modalidades especiais como sendo a educação especial, a formação profissional, o ensino recorrente de adultos, o ensino à distância e o ensino do português no estrangeiro.

De forma sucinta, o quadro 51 apresenta os estabelecimentos de educação e de ensino, da rede pública, por agrupamentos e por tipologia, existentes no concelho, no ano de 2009⁷³. Salientamos que no agrupamento de Campelos existe mais um jardim de infância que não inserimos no quadro 52, por ser um estabelecimento do concelho da Lourinhã. A integração num agrupamento de outro concelho deve-se essencialmente à sua localização geográfica, coincidente com a fronteira territorial dos limites das duas autarquias.

Ao nível da sua organização, a autarquia possui seis agrupamentos de escolas que integram os estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e do ensino básico. Existem ainda duas escolas não agrupadas que integram o ensino secundário e que estão localizadas na cidade – A escola secundária Henriques Nogueira e a escola secundária Madeira Torres. Na zona litoral do concelho existe um colégio com contrato de associação que também acolhe alunos do ensino básico e ensino secundário, tendo uma área de influência nas freguesias de A-dos-Cunhados, Maceira e Silveira.

⁷³ Ver informação detalhada no volume III, Anexo VI.

AGRUPAMENTO	Estabelecimentos de Educação e de Ensino (Tipologia)					
	JI	EB1	EB1/JI	EB2,3	EBI	Total
CAMPELOS	2	1	2	1		6
FREIRIA	2	9	4	1		16
MAXIAL	3	4	5	1		13
PADRE FRANCISCO SOARES	4	6	4		1	15
VITOR MELÍCIAS	7	7	1		1	16
SÃO GONÇALO	4	8	3	1		16
Total	23	35	19	4	2	82

Quadro 52. Agrupamentos de escolas e os seus estabelecimentos de educação e de ensino, em 2009. Fonte: ME

De referir ainda a existência, no concelho, de estabelecimentos privados (ensino particular) que, em 2009, eram num total de 12 (quadro 53).

Autarquia	Privado	Público	Total
Torres Vedras	12	84	96

Quadro 53. N.º Total de Estabelecimentos de Ensino e de Educação de Torres Vedras, em 2009. Fonte: M.E. e C.E.

Por nível de ensino, desde a educação pré-escolar, passando pela educação escolar até ao ensino superior, esta autarquia apresenta uma diversidade de ofertas educativas e formativas tal como se pode verificar resumidamente⁷⁴ no quadro 54.

Ensino	Pré-escolar	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	Ensino Secundário	Ensino Profissional	Ensino Especial	Ensino Superior
Público	41	54	6	6	2			
Privado	15	4	2	2	2	5	1	1
Total	56	58	8	8	4	5	1	1

Quadro 54. O Sistema Educativo da Autarquia de Torres Vedras em 2009. Fonte: ME e C.E.

⁷⁴ Ver informação detalhada no Volume III, Anexo VII, 7.2.

No contexto regional, da NUT III do Oeste, é também a autarquia que apresenta maior número de estabelecimentos públicos e privados, bem como unidades organizacionais, constituídas por agrupamentos de escolas (Volume III, anexo VII, 7.2).

Os concelhos de maior dimensão territorial e demográfica da Sub-região Oeste são os que apresentam um maior número de estabelecimentos de ensino e aqueles que apresentam uma maior incidência de estabelecimentos com os níveis superiores de oferta de ensino (com exceção de Peniche que possui um estabelecimento de ensino superior). Esta situação não é todavia linear nem conclusiva, na medida em que caminhando para os municípios do Distrito de Lisboa, da área metropolitana, a dimensão territorial não é a condição para maior número de estabelecimentos de educação e de ensino, mas sim a sua dimensão demográfica .

O quadro seguinte (Quadro 55) ilustra a situação do sistema educativo local, por freguesias, em 2009, verificando-se que estas apresentam ofertas também elas diferenciadas e diversificadas. Diferenciadas quanto ao número de estabelecimentos de educação e de ensino existentes. Diversificadas quanto às valências educativas que cada freguesia dispõe para a sua população. Verificamos que o ensino público e particular tem maior oferta nas freguesias urbanas agregadas á cidade, indo da educação pré-escolar ao ensino secundário, passando pelo ensino regular, especial e artístico.

De referir que no âmbito do ensino particular existem ainda 10 estabelecimentos educativos que pertencem à Rede Solidária, designando-se estes por Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e que são do âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, cuja oferta educativa tem incidência sobretudo nas valências de creche e de educação pré-escolar.

FREGUESIA	Estabelecimentos de Educação e de Ensino (Tipologias e Valências)														A R
	PÚBLICO						PRIVADO								
	JI	EB1	EB1/ JI	EB 2,3	EBI	ES/ 3	Tot al	JI	1º C	2ºC/ 3ºC	SE C	P.	E.		
A dos Cunhados	2	3	1				1					X			
Campelos	2	1	1	1											
Carmões	1	1													
Carvoeira			1												
Dois Portos		1	1												
Freiria		3		1											
Maceira		1					1	X							
Matacães	1	1													
Maxial	2	3	1	1											
Monte Redond			1												
Outeiro da Cabeça			1												
Ponte do Rol	1	1													
Ramalhal			3												
Runa			1				1					X			
Torres Vedras (Sta Maria do Castelo S Miguel)	4	2			1		2	X	X	X					
São Pedro da Cadeira		3	3												
Torres Vedras (São Pedro e Santiago)	3	3	3	1	1	2	7	X	X	X	X	X	X	X	
Silveira	3	4	1												
Turcifal	1	3													
Ventosa	2	5	1												
Total	22	35	19	4	2	2	12								

Quadro 55. N.º Total de Estabelecimentos de Educação e de Ensino de Torres Vedras, por Freguesias, em 2009. Fonte: ME e C.E.

A cidade de Torres Vedras também é contemplada com o ensino superior, existindo um Instituto Superior Politécnico do Oeste⁷⁵, com a área geográfica correspondente à NUT III do Oeste. Sendo que nosso contexto de estudo se circunscreve apenas à educação pré-escolar da rede pública, seguidamente apresentamos a sua caracterização (quadro 56).

⁷⁵ O ISPO – Instituto Politécnico do Oeste foi reconhecido pelo Decreto-lei n.º 82/2005 de 20 de Abril e resulta da fusão dos Institutos superiores de Torres Vedras, O ISMAG e o ISHT. A oferta de cursos superiores está concentrada na área de Contabilidade, Informática, Recursos Humanos, Sociologia Aplicada e Gestão de Empresas Turísticas e Hoteleiras, em regime diurno e pós-laboral. (Fonte: C.E, 2006).

FREGUESIAS	REDE DE EDUCAÇÃO PRÉ ESCOLAR			
	REDE PÚBLICA (N.º de E.E.P.E)	REDE PRIVADA (N.º de E.E.P.E)		TOTAL
		PARTICULAR	SOLIDÁRIA	
A dos Cunhados	3		1	4
Campelos	3			3
Carmões	1			1
Carvoeira	1			1
Dois Portos	1			1
Freiria	0		1	1
Maceira	0	1	1	2
Matacães	1			1
Maxial	3			3
Monte Redondo	1			1
Outeiro da Cabeça	1			1
Ponte do Rol	1			1
Ramalhal	3			3
Runa	1			1
Torres Vedras (Sta Maria do Castelo S Miguel)	4	2	1	7
São Pedro da Cadeira	3			3
Torres Vedras (São Pedro e Santiago)	6	2	5	13
Silveira	4		1	5
Turcifal	1			1
Ventosa	3			3
Total	41	5	10	56

Quadro 56. A Rede de Educação Pré-escolar na Autarquia de Torres Vedras, em 2009/2010. Fonte ME e CE

7.3.1. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar

A Rede de Educação Pré-Escolar pública no concelho integra os estabelecimentos de Educação pré-escolar dependentes da administração central e local que aparecem de forma isolada (jardim de infância) e de forma integrada (escola do 1º Ciclo do Ensino Básico com Jardim de Infância), tal como descrito no enquadramento teóricos deste estudo.

Também no concelho têm existido outras modalidades alternativas para a educação pré-escolar pública:

- a Educação Pré-escolar Itinerante (EPEI).
- o Centro de Animação Infantil e Comunitária (CAIC).

Na autarquia de Torres Vedras, a expansão da rede pública de educação pré-escolar foi efectuada de forma gradual, regulada pela administração central, com períodos marcantes na sua evolução.

O quadro seguinte (quadro 57) apresenta resumidamente essa mesma expansão, considerando que esta representa numericamente os estabelecimentos de educação pré-escolar criados pelas respectivas portarias. De referir que no ano de 2008 e 2009 não foram publicadas nenhuma portarias de criação.

Ano	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nº JI	2	7	4	8	-	-	7	0	1	0

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nº JI	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nº JI	1	1	0	3	1	2	-	-	-	-

Ano	2009
Nº JI	-

Quadro 57. Evolução do n.º de Jardins de Infância de 1979 a 2009, de acordo com as portarias de criação. Fonte: Marques, M. (2000, NEP/DEB/ME)

Num quadro comparativo, para o distrito de Lisboa (Quadro 58) verificamos que foram criados 339 Jardins de Infância e 516 lugares, até ao ano 2000. De referir que em 1978 foram criados 3 lugares.

Ano	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Distrito										
Lisboa	8	29	19	13	-	-	49	15	26	-

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Distrito										
Lisboa	70	-	-	-	-	-	-	135	58	31

Ano	1999	2000
Distrito		
Lisboa	28	32

Quadro 58. Evolução do n.º de Jardins de Infância de 1979 a 2009, de acordo com as portarias de criação no distrito de Lisboa. Fonte: Marques, M. (2000, NEP/DEB/ME)

A expansão da rede pública da educação pré-escolar, na autarquia de Torres Vedras, num quadro comparativo com as outras autarquias do distrito de Lisboa é ilustrada, com maior detalhe no quadro seguinte (Quadro 59).

Distrito de Lisboa (Autarquias)	78/89	90/95	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Alenquer	14	-	3	7	1	1	1	27
Amadora	2	-	5	3	1		8	19
Arruda dos Vinhos	3	-	3					6
Azambuja	2	-	3					5
Cadaval	9	-	2	1				12
Cascais	5	-	9		6	2		22
Lisboa	50	-	29	16	12	5	2	114
Loures	37	-	25	10	3	9	10	94
Lourinhã	12	-	7					19
Mafra	21	-	1		7			29
Odivelas	-	-	-					
Oeiras	11	-	2	2		4	1	20
Sintra	29	-	32	9		4	7	81
Sobral de Monte Agraço	-	-	1					2
Torres Vedras	29	-	4	2	1	2	2	40
Vila Franca de Xira	8	-	9	7		1	1	26
Total	232	-	135	58	31	28	32	516

Quadro 59. N.º de Lugares criados na rede pública da educação pré-escolar de 1978 a 2000. Fonte: Marques, M. (2000-NEP/DEB/ME)

Podemos verificar que ao longo do percurso da expansão da rede pública de educação pré-escolar, no período de 1978 a 2000, foram criados 40 lugares, com maior valor registado no primeiro período de 1978 a 1989. Face às autarquias da NUT III do Oeste e a algumas do distrito de Lisboa, verificou-se um grande investimento, neste nível de educação, por parte da autarquia.

Em 2006/2007 a rede pública da educação pré-escolar continua a crescer, passando para 61 salas de actividades, com uma oferta integrada de 18 JI (Jardins de Infância) em EB1/JI (Escola do 1º Ciclo do Ensino Básico com Jardim de Infância) e de 23 JI isolados. Existiam ainda 3 CAIC e 1 EPEI, acolhendo um total de 1326 crianças.

Em 2009/2010⁷⁶ a rede pública da educação pré-escolar era constituída por 41 estabelecimentos de educação pré-escolar com 65 salas de actividades, acolhendo 1432 crianças (quadro 60). Estes dados são reveladores de que a autarquia tem continuado a investir no seu programa de aumento de oferta educativa, neste nível de educação.

Estabelecimentos de Educação Pré-escolar da Rede Pública 2009/2010		
Jardim Infância	Escola Básica (EB1/JI)	Salas existentes (N.º)
22	19	65

Quadro 60. N.º de Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da Rede Pública e de Lugares, em Torres Vedras, em 2009/2010.
Fonte: ME

Os estabelecimentos de educação pré-escolar distribuem-se pela existência de um, dois, três e quatro lugares. O quadro 61 mostra-nos essa mesma distribuição, permitindo-nos verificar que a maioria das situações é caracterizada pela existência de apenas estabelecimentos de educação pré-escolar com uma sala de actividades.

Estabelecimentos de Educação Pré-escolar da Rede Pública 2009/2010				
1 Lugar	2 Lugares	3 Lugares	4 Lugares	Total
24	12	4	1	41

Quadro 61. N.º de Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar da Rede Pública, em Torres Vedras, por Número de Lugares, em 2009/2010. Fonte: ME

Relativamente às outras modalidades alternativas para a educação pré-escolar pública, verificamos que a autarquia, em 1998/1999, teve cinco pólos de Educação Pré-escolar Itinerante (EPEI): Casais Larana, Gondruzeira e Furadouro, já com continuidade do ano anterior (1997/1998), com acréscimo de mais dois pólos propostos pela autarquia à administração educativa (Barro e Silveira), cuja fundamentação apresentada foi a seguinte:

“ (...) sendo relevante o número existente de crianças a descoberto e actualmente não existir ainda, outras respostas de Educação Pré-escolar que cubram esta “deficiência” neste nível educacional (...)” (D.M.E 98: 2)
Os cinco pólos abrangeram 10 localidades, num total de 83 crianças (Volume III, anexo V, 5.1).

⁷⁶ Volume III, Anexo VI.

Em 2006-2007, já existia apenas um pólo de EPEI (Furadouro), verificando-se uma não continuidade desta modalidade de oferta educativa. Por conseguinte, aparece um crescimento dos CAIC's, que nesse mesmo ano foram dois: Boavista e Palhagueiras, com um total de 29 crianças. Esta situação mantém-se em 2007/2008 (Anexo III) até ao momento actual.

Num contexto regional da NUT III do Oeste, a autarquia de Torres Vedras era a que apresentava maior número de pólos de EPEI em 1998/1999 (Quadro 62). Sublinhamos que as restantes autarquias não ofereciam esta modalidade de Educação Pré-escolar.

AUTARQUIA	EPEI (N.º de Pólos)	CRIANÇAS (N.º Total)
Arruda dos Vinhos	1	14
Cadaval	3	34
Lourinhã	1	19
Sobral de Monte Agraço	2	27
Torres Vedras	5	83

Quadro 62. A EPEI no contexto da NUT III do Oeste em 1998/1999.
Fonte: M.E.

7.3.1.1. A População em Idade Pré-Escolar na Autarquia

No que concerne ao número de crianças a frequentar a rede pública da educação pré-escolar no concelho de Torres Vedras, verificamos um aumento progressivo, de acordo com os dados do quadro 63, sendo que desde 1997 verificamos uma duplicação dos valores até ao momento actual (2009).

Ano Lectivo	N.º Total Crianças
1997/1998	689
1998/1999	718
1999/2000	781
2000/2001	900
2001/2002	1022
2002/2003	1093
2003/2004	1291
2004/2005	1397
2005/2006	1318
2006/2007	1307
2007/2008	1414
2008/2009	1392
2009/2010	1432

Quadro 63- Evolução do Número de Crianças na Rede Pública de Educação Pré-escolar, no concelho de Torres Vedras. Fonte: M.E.

7.3.1.2. As Taxas de Cobertura da Educação Pré-escolar na Autarquia

De acordo com dados do estudo da Carta Educativa a taxa de cobertura na educação pré-escolar aumentou de 36,83% em 1997/98 para 85,33% em 2004/2005 (Quadro 64). Decerto que contribuiu, em muito, o alargamento da oferta da rede pública da pré-escolar.

ANOS LECTIVOS	1997 /98	1998 /99	1999 /00	2000 /01	2001/ 02	2002 /03	2003 /04	2004 /05
Nados Vivos	2183	2141	2070	2152	2176	2255	2340	2366
Frequência no JI	804	1429	1526	1671	1741	1966	1981	2119
Taxa de Cobertura	36,83 %	66,74 %	73,72 %	77,65 %	80,01 %	87,18 %	84,66 %	85,33 %

Quadro 64 – Taxas de Cobertura da Educação Pré-escolar. Fonte: Carta Educativa

Tendo por base a fonte do M.E., a taxa real de pré-escolarização em 2007/2008 é de 92,8%, tendo sofrido um acréscimo na última década de 11% (Volume III, anexo V, 5.1).

Torres Vedras apresenta uma taxa de pré-escolarização superior à média da sub-região oeste, tendo sofrido o seu maior aumento de 2006/2007 para 2007/2008. Passou então de 83,5% para 92,8% o que representa um aumento de 9,3%.

De acordo com Fig.15, num quadro comparativo, aparece-nos em 5ª posição, considerando que Arruda dos Vinhos e Óbidos apresentam valores de 100%, ocupando a 1ª posição na Sub-região Oeste, seguindo-se a Nazaré com 97,5%, Cadaval com 93,4% e Alcobaça 93,4%.

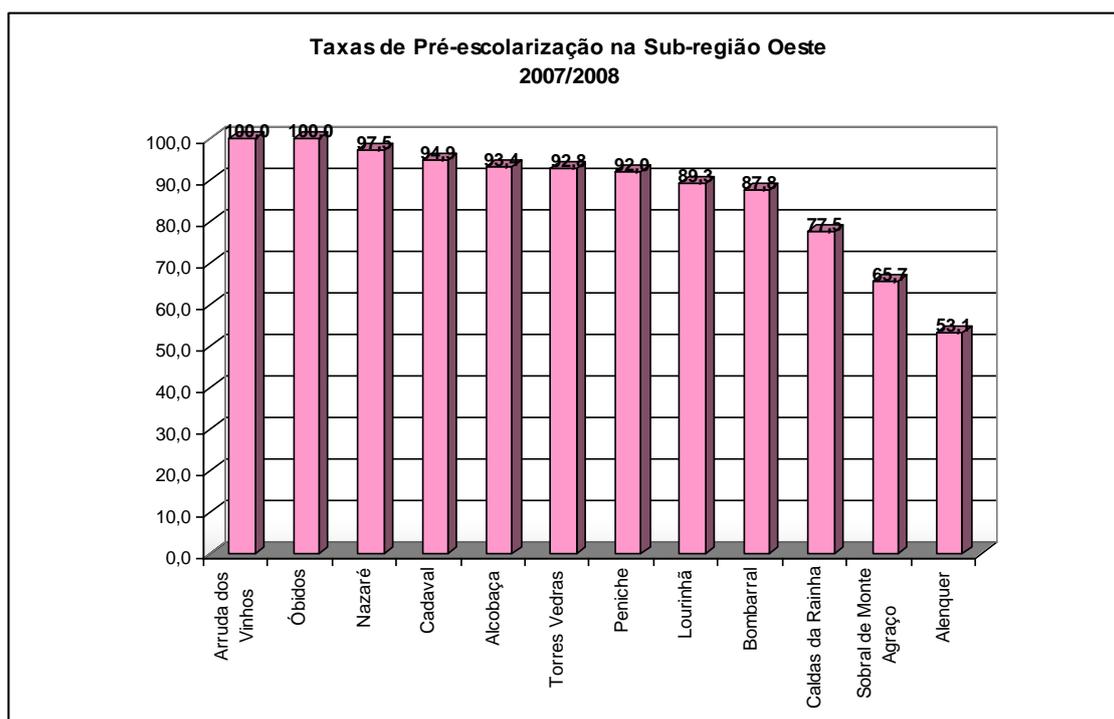


Fig.15. Taxas de pré-escolarização na sub-região Oeste em 2007/2008

Em síntese, o nosso contexto do estudo circunscreve-se à rede pública da educação pré-escolar, numa autarquia caracterizada por uma diversidade de contextos, apresentando respostas diferenciadas para a sua população, nomeadamente no que respeita aos modelos de atendimento público para as crianças em idade pré-escolar.

Verificamos ainda que no contexto regional e distrital é uma autarquia com um trabalho desenvolvido ao longo das últimas três décadas, face à temática quer da expansão quer do desenvolvimento de uma rede educativa, na procura de uma prestação de um serviço público, social e educativo para a sua comunidade local.

Todavia, apesar do percurso efectuado, como pudemos verificar nos dados apresentados nesta caracterização, o estudo da carta educativa (2006), mais precisamente no capítulo “2.2.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR” (p. 117 e 118), considera que:

“O grande objectivo para a educação pré-escolar no concelho de Torres Vedras é o do redimensionamento da rede educativa por forma, a garantir a sua universalização”.(C.E. 2006:117)

Isto significa que há ainda um percurso a trilhar e um conjunto de dinâmicas a desenvolver de forma a dar impulso ao objectivo da política local.

O estudo efectuado permitiu ainda identificar um conjunto de aspectos quantitativos e qualitativos, para que, as próximas intervenções, sejam conducentes à universalização da educação pré-escolar (anexo III), permitindo também complementar a caracterização do nosso contexto do estudo.

“a) Aspectos quantitativos

- A população alvo não se confina unicamente às crianças nascidas no concelho, mas também às crianças migrantes.
- O Censos 2001 revela índices de crescimento da população do concelho.
- O redimensionamento da rede educativa passa por quantificar, identificar por níveis etários e localizar esta população.
- A localização e dimensão destes equipamentos devem obedecer estritamente a uma procura efectiva e com projecção no futuro.
- A criação de novos Jardins de Infância deverá ser sempre, integrada com o 1º ciclo e/ou 2º e 3º ciclos do Ensino Básico.
- A criação de um novo Jardim de Infância isolado só deverá ocorrer em casos excepcionais, decorrentes de situações conjunturais justificadas.” (C.E. 2006:117)

“ b) Aspectos qualitativos

- Sempre que exista crianças, mas o seu número não justifique a criação de um Jardim de Infância, em vez de se formar um Pólo de Educação Itinerante (EPEI) deve-se ter em atenção a proximidade de outros equipamentos educativos do mesmo nível e criar as condições necessárias ao acesso.
- Pelas mesmas razões, também, se deve evitar a criação de Centros de Animação Infantil Comunitários.
- Os estabelecimentos de educação pré-escolar não enquadrados nos requisitos exigidos pela Lei-quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97) e demais normativos, nomeadamente no que respeita à qualidade técnica das infraestruturas, devem fazer as adequações necessárias ao cumprimento integral da respectiva lei, permitindo assim uma resposta educativa e sócio-educativa de qualidade (despacho conjunto nº 268/97, de 25/8).” (C.E. 2006:117)

8. A Autarquia e a Rede Pública da Educação Pré-escolar – uma Diversidade de Modelos de Atendimento.

Neste capítulo apresentaremos os resultados referentes ao segundo tema do nosso estudo «a autarquia e a rede pública da educação pré-escolar-uma diversidade de modelos de atendimento».

Verificamos também de acordo com a análise das entrevistas da autarquia – município e juntas de freguesia que este foi um dos temas com maior número de referências apuradas e com a participação de todos sujeitos. Também nos socorreremos da análise documental e das entrevistas complementares, no sentido de traçarmos um percurso face à construção da expansão e desenvolvimento da rede pública no concelho de Torres Vedras, procurando identificar as dinâmicas que conduziram a essa mesma expansão e desenvolvimento, verificando que modelos de atendimento foram criados.

Constatámos que as entrevistas realizadas permitiam uma informação situada num tempo mais actual, pelo que foi necessário recorrer a fontes documentais que nos conduzissem à possibilidade de interligar o percurso presente com o percurso passado, na tentativa da construção de uma memória educativa enquadrada no âmbito temporal definido por nós nesta pesquisa: de 1975 a 2009/2010.

A informação recolhida, resultante quer da pesquisa documental quer das entrevistas realizadas, permitiu-nos verificar que a maior intervenção da autarquia ao nível da rede pública de educação pré-escolar foi inicialmente a criação de modelos de atendimento à educação pré-escolar, que pudessem por um lado ser adequados às características geográficas, económicas, sociais e demográficas do concelho e por outro pudessem responder às solicitações da política internacional e nacional deste nível de educação. Esses modelos foram necessariamente sofrendo alterações e ajustamentos de acordo com os períodos que marcaram a evolução histórica da rede pública da educação pré-escolar.

Verificamos ainda que a autarquia de Torres Vedras adoptou uma posição de pro-actividade em relação à diversidade de modelos de atendimento

da rede pública da educação pré-escolar, num percurso vincado por objectivos nacionais e pessoais, assumindo numa primeira instância o seu papel como agente social e educativo e desenvolvendo dinâmicas que permitiram em cada momento e em cada contexto, por um lado, dar respostas ao poder político, e, por outro, às necessidades da sua população em geral e às suas crianças em particular.

A procura de respostas para criar uma rede pública de educação pré-escolar adequada à diversidade dos contextos locais passou inicialmente da necessidade de criar os locais, os espaços, os vários modelos de intervenção, sem descuidar que a realidade social é simultaneamente marcada pela unidade e pela diversidade (Canário, 2009).

Da necessidade de uma resposta imediata face ao Poder Central Pós 25 de Abril de 1974, para criar uma rede pública de educação pré-escolar passou-se para uma necessidade de adequação às necessidades das famílias (1998) passando de uma lógica quantitativa (expansão da rede) para uma lógica qualitativa (desenvolvimento da rede) e que actualmente ainda continua no seu percurso com uma preocupação generalizada na procura da qualidade e dos equipamentos físicos e dos espaços onde este se localizam.

É desses equipamentos educativos que falaremos seguidamente.

8.1. A Rede Pública da Educação Pré-Escolar – os Recursos Físicos

Na análise dos dados das entrevistas à autarquia, verificamos que no que concerne ao Tema II, a categoria 4 – Os recursos físicos, foi a que teve maior número de referências com base nas informações de todos os sujeitos entrevistados (21). Podemos concluir que este é um dos aspectos principais do envolvimento e participação da autarquia na rede pública da educação pré-escolar com maior destaque para a criação da parte física dessa mesma rede (Fig. 16).

A abordagem a esta categoria será efectuada em quatro pontos: (1) a relação conceptual no percurso da criação dos recursos físicos da rede pública da educação pré-escolar; (2) Os recursos físicos como condição para a instalação de uma rede pública de educação pré-escolar: a criação dos equipamentos ; (3) A diversidade nas intervenções dos equipamentos para educação pré-escolar pública: da adaptação à construção de novos espaços; (4) Os Espaços Físicos e a sua relação com as crianças e a comunidade.

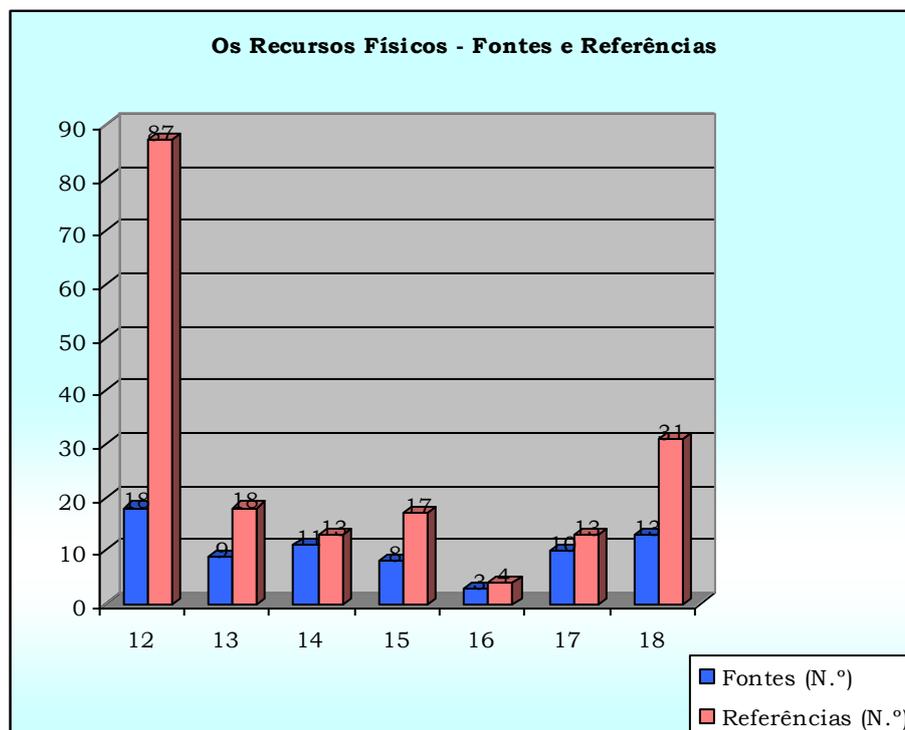


Fig. 16. Os Recursos Físicos: Fontes e Referências.

8.1.1. A Criação dos Recursos Físicos num Percurso Conceptual sobre os Espaços Destinados à Educação Pré-escolar Pública

Como verificamos no enquadramento teórico deste estudo, o termo Jardim de infância, criado por Friedrich Froebel ⁷⁷(1782 a 1852), que foi um dos primeiros educadores a preocupar-se com a educação de crianças pequenas, pretendia referir-se a um espaço próprio para que um tipo especial

⁷⁷ Ainda no período da Monarquia (1834-1909), para a educação de infância com funções educativas, foi inaugurado em 1882, no jardim da Estrela em Lisboa, o primeiro jardim de infância Froebel (Vasconcelos, 2009).

de educação fosse realizado. Por algum tempo pensou em uma palavra que pudesse explicar esse espaço, denominado por ele *Kindergarten*, que em português se designa por «Jardim de infância». Foi sustentado neste conceito que se designaram os primeiros espaços para a educação pré-escolar da rede pública em Portugal. Todavia, nos primeiros anos após o 25 de Abril de 1974 e decorrente da publicação dos diversos diplomas nos anos de 1977, 1978 e 1979, aparecem-nos algumas alterações conceptuais de acordo com a procura dos recursos físicos para a expansão e instalação da rede de equipamentos para a educação pré-escolar.

“ E os jardins de infância começaram por se chamar não jardins de infância mas classes de educação pré-escolar. Está aqui no despacho 50. O Despacho 50 é sem dúvida a trave mestra, a primeira que existiu de regulamento de jardins de infância.” (ECMM:3)

Surge-nos assim em 1977 dois conceitos: as classes de educação pré-escolar e o ano preliminar no ensino primário que direccionam para a necessidade de dois tipos de instalações: salas disponíveis nas localidades e salas em escolas primárias destinadas a crianças de cinco anos, reforçando uma tendência escolarizante do jardim de infância (Vasconcelos:2009).

Todavia o conceito de jardim de infância já tinha sido abordado na Lei 5/73, de 25 de Julho, como sendo o espaço para assegurar a educação pré-escolar que de destinava a crianças dos 3 aos 6 anos. Este conceito é assumido novamente na Lei 5/77, de 1 de Fevereiro, sendo retomado novamente nos Estatutos dos Jardins de Infância – Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, no seu art.º 3º, em que “as actividades do sistema público de educação pré-escolar realizam-se em jardins de infância”. O Poder central dirige-se às autarquias oficiando a necessidade de informação sobre salas disponíveis para a educação pré-escolar. Aqui o jardim de infância resume-se a um espaço físico que dispõe apenas de uma sala para as actividades das crianças.

A autarquia no seu discurso coincidente com a época de 1978 a 1980 apresenta também designações diferenciadas que vão desde “salas para o

ensino pré-primário”⁷⁸, ensino pré-escolar⁷⁹ ao conceito de jardim de infância”⁸⁰ quando faziam a abordagem à necessidade de criar os recursos físicos para instalar a rede pública da educação pré-escolar no concelho, decorrente das solicitações do Ministério da Educação de então.

“E os jardins de infância começaram por se chamar não jardins de infância mas classes de educação pré-escolar. Está aqui no despacho 50. O Despacho 50 é sem dúvida a trave mestra, a primeira que existiu de regulamento de jardins de infância.” (ECMM2:3)

Todavia, apesar da utilização de diferentes vocábulos, o conceito que lhe está subjacente era o de jardim de infância, e a sua implementação só foi possível com a participação activa da autarquia - município e juntas de freguesia, que como primeiro passo para o início de um percurso expansionista fizeram chegar ao poder central as propostas de espaços físicos para que neles pudessem funcionar as salas de jardins de infância. Essas salas para a educação pré-escolar também foram designadas por lugares de jardim de infância.⁸¹

Em 1998, este conceito sofre uma evolução e decorrente do novo programa de desenvolvimento da rede pública de educação pré-escolar surge o conceito de estabelecimento de educação pré-escolar marcando uma nova geração de modelos de atendimento que passaram a designar-se, de acordo com a Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, art.º 3º por estabelecimento de educação pré-escolar.

“A educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico e é ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar.” (Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro, art.º 3)

Os recursos físicos acompanharam essa evolução conceptual e criaram um histórico no percurso da criação de tipologias de equipamentos educativos

⁷⁸ . Actas municipais: (A1CM78/F32F; A24CM78/F77V, A27CM78/F114F, A28CM78/F198F).

⁷⁹ Acta municipal: (A6CM80/F68F).

⁸⁰ Actas municipais: (A8CM80/F97F, A15CM80/F198F, A15CM80/F32F, A32CM80/F142F, A32CM80/F166F).

⁸¹ O jardim de infância poderia ser constituído por apenas um ou mais lugares.

diferenciados que vão desde os primeiros jardins de infância, em salas adaptadas e por vezes provisórias:

“Foi numas instalações cedidas pela colectividade. A colectividade tinha umas instalações que estavam obsoletas e ele ficou no rés-do-chão. E depois como era muita gente, tinha muitos meninos, teve-se que arranjar um na sede de freguesia. Comprou-se terreno junto à escola.” (EPJC8:4)

“O pré-escolar começou-se, antigamente, com um jardim de infância. Recordo-me perfeitamente, que agora é Moçafaneira, em instalações provisórias.” (EPJV1:3)

“Era uma casa tipo habitação mas era uma casa senhorial. Portanto daquelas casas e os proprietários depois cederam. Era uma casa que estava abandonada, abandonada não. Não se serviam dela.” (EPJV1:5)

“Mas tanto uma freguesia como outra em área são mais pequenas que Matacães. Monte Redondo foi criado lá um centro educativo. Foi melhorado. Foi melhorado porque não tinha salas de jardim de infância. O jardim de infância funcionava nas antigas instalações da Casa do Povo.”

Existiriam também edifícios construídos de raiz, unicamente destinados a este nível de educação.

“Foi uma construção nova de raiz, sim. Estava muito bom, mas não tinha era as valências que este tem. Apesar de estar bom mas devido aos problemas pedagógicos que existem na área escolar é obrigado também a ter outro tipo de salas.” (ECHF4:4)

“Uma expressão mais comum jardins de infância de novo tipo, que são jardins de infância que têm sala de refeições, sala de prolongamento e todos eles tinham, o que eu acho um exagero, mas são os jardins de infância que estão em planta, o jardim de infância de A-dos-Cunhados, Ponte do Rol, da Boavista, estou-me a esquecer de alguns, mas eram esses”. (ECJR4:4)

“Agora há questões que têm a ver com a renovação dos equipamentos porque não são muitos os equipamentos recentes, ou seja, os equipamentos feitos de acordo com a lei de 97 que são Cambelas, São Pedro da Cadeira, Ponte do Rol, Boavista da Silveira, A-dos-Cunhados e Boavista e tenho a sensação de que não falhei nenhum, já foram construídos segundo essa lei, mas no entanto, a sua dimensão e as características não são exactamente aquelas que estamos a utilizar agora nas novas instalações.” (EFC9:4)

Os edifícios integrados com outros níveis de ensino, maioritariamente escolas do 1º ciclo do ensino básico, também constituíram uma outra tipologia de estabelecimento de educação e de ensino, permitindo um percurso sequencial das crianças no mesmo espaço físico ou no mesmo recinto físico.

“Nós temos diversas soluções. Temos soluções em que o espaço da escola permite a sua ampliação para ali agarrar, digamos, todas as crianças do JI como do 1º ciclo.” (EPRCM8:4)

“Mas tanto uma freguesia como outra em área são mais pequenas que Matacães. Monte Redondo foi criado lá um centro educativo. Foi melhorado. Foi melhorado porque não tinha salas de jardim de infância. O jardim de infância funcionava nas antigas instalações da Casa do Povo.” (EPPJ5:19)

“Agora, desde que seja possível, é muito mais aconchegante ter ali dentro do mesmo espaço várias gerações. Nós ainda recentemente em Monte Redondo, o centro educativo, reúne no mesmo espaço o JI e escola já estavam agarradas mas havia espaço com mais um piso de manter tudo aquilo e sempre no centro da aldeia que é pequena. Na inauguração nós tivemos a professora que inaugurou aquela escola há cinquenta e tal anos.” (EPRCM8:

Ou ainda com escola de 1.º, 2º e 3º ciclos do ensino básico, também designada por escola básica integrada com jardim de infância e da qual é exemplo a escola básica Padre Francisco Soares, recentemente intervencionada, em que foi adicionado no mesmo recinto físico um edifício para as valências do 1º ciclo do ensino básico e salas para a educação pré-escolar, otimizando os espaços da já existente escola dos 2º e 3º ciclos.

“Este ano abriu aqui dois lugares de JI que não existia, com a abertura da Padre Francisco Soares. Com a criação desta escola que vai substituir aqui a número um, é a abertura de quatro lugares, porque não há nenhum lugar e vamos criar quatro ou seja dezasseis turmas de 1º ciclo mais quatro de JI. Isto faz com que a cidade passe efectivamente e agora vamos ter também a própria Orjariça mais um ou dois lugares, porque ela está preparada para ter dois lugares, porque tem duas salas de prolongamento e uma delas pode ser sala de actividades. Provavelmente para um menor número de meninos” (EFC9:3)

Surgem ainda espaços físicos para as modalidades da educação pré-escolar itinerante e para os centros de animação infantil e comunitária, geralmente resultantes de requalificação e/ou adaptações de espaços já existentes. Estas situações foram transitórias na medida em que tendencialmente foram desaparecendo.

“Depois também foram criados muitos espaços de educação itinerante, CAIC’s, que foram transitórios depois para a criação de novos jardins de infância.” (ECHF4:4)

É sobre a diversidade de recursos físicos, que foram a primeira condição para a criação e instalação da rede pública da educação pré-escolar, na autarquia de Torres Vedras, gerando dinâmicas e parcerias, que falaremos no ponto seguinte.

8.1.2. Os Recursos Físicos como Condição para a Instalação de uma Rede Pública de Educação Pré-escolar: a Criação dos Equipamentos

A necessidade de equipamentos para a educação pré-escolar no concelho de Torres Vedras vem traçar um primeiro percurso no qual se verificou a existência de dinâmicas locais que se iniciaram no poder central para o município e depois para as juntas de freguesia, situação já apresentada ligeiramente no ponto anterior.

A 1 de Fevereiro de 1977, através da Lei n.º 5/77 é criado o sistema público de educação pré-escolar, pelo que a autarquia de Torres Vedras iniciou também ela o seu percurso.

A 16 de Fevereiro, ou seja no mesmo mês, em reunião de câmara, a junta de freguesia de A-dos-Cunhados solicitou o apoio para a criação do jardim de infância, sustentado a sua fundamentação nessa mesma lei.

"Da Junta de freguesia de A-dos-Cunhados, solicitando o apoio desta Câmara, no sentido de ser instalado um jardim de infância, naquele lugar, que poderá funcionar nas antigas instalações da escola primária e seus anexos. A referida Junta fundamenta o seu pedido no artigo 3 da Lei número cinco barra setenta e sete, de um de Fevereiro." A7CM-77/F186V

Nesse mesmo ano surgiram outras propostas como sendo um jardim de infância em Campelos (A16CM-77/F161F) bem como de um Jardim de Infância no Turcifal (A38CM-77/F64V), ambos solicitados pelas juntas de freguesia e ao qual era pedido o apoio para às instalações. Estes jardins de infância da rede pública só viriam a funcionar em 1983 e 1981 respectivamente. Surgem nesse mesmo ano, paralelamente, propostas para jardins de infância particulares a serem construídos na cidade de Torres

Vedras, como sendo a Jardim Escola João de Deus (A26CM-77/F126F) e um infantário em Torres Vedras (A33CM-77/F16F) (A47CM-77/F161V).

Em 4 de Janeiro de 1978, em sede de reunião de câmara e face ao pedido do Governo, sobre a cedência de salas para o então designado ensino pré-primário, é dada a indicação superior de que o pedido não é possível pelo facto de a autarquia não ter instalações disponíveis para criar a rede pública da educação pré-escolar.

"Sala para o ensino pré-primário. O senhor vereador Dr. João Correia, reportando-se a um pedido de informação apresentado superiormente quanto à cedência de salas de aula para o ensino pré-primário, disse não encontrar viabilidade na satisfação do que se pretende." (A1CM78/F32F)

De facto, o poder central- Ministério da Administração Interna e da Educação e Investigação Científica, faz uma solicitação a todas as autarquias com base no Despacho 284/77, de 25 de Novembro, ponto 1, sobre a possibilidade de cedências de salas e respectivo mobiliário para funcionamento de classes de educação pré-escolar da qual não obteve resposta alguma. Após nova insistência em 1978 através do ofício n.º 1 do Básico, então já obtiveram respostas das autarquias. De relembrar que neste meio tempo e de acordo com o referencial teórico deste nosso estudo, foi publicado o acordo de cooperação através do Despacho 76/78, de 14 de Junho, no âmbito do Despacho 50/78, de 4 de Maio, com as entidades que cedessem instalações para funcionamento das classes de educação pré-escolar. Dessa primeira auscultação a resposta foi caracterizada por reduzidíssimo número de respostas, pelo que o Ministério teve de reiterar o pedido à autarquia. Está claro o insucesso da adesão municipal a este tipo de solicitação que surgira e que era dado como uma «novidade».

“ (...) mas foram duas ou três só. Sei que foi pouco. Isto é do Diário da República, de 25 do 11. Portanto a resposta não foi nenhuma. Isso recordo-me. Depois o primeiro ofício saiu em 78 - Ofício n.º 1 do Básico. Era um ofício chapa para todas as câmaras municipais e são ofícios já mais a reforçar a necessidade de se criar jardins de infância, então já tivemos muitas respostas.” (ECMM:2)

Neste tempo verificamos uma nova intervenção da autarquia, pelo que passados cinco meses, na reunião de 31 de Maio de 1978, a senhora vereadora de então dá conhecimento à câmara municipal da intenção do Governo – Ministério da Educação e Cultura, para o início de criação da rede pública da educação pré-escolar, a que designam por ensino pré-primário, com a implicação da autarquia nesse processo. Todavia sublinhamos, e de acordo com Fernandes (1998) o investimento dos municípios na educação resultou da situação criada pelo 25 de Abril e não propriamente de competências na lei, só concretizado legalmente em 1984, com novas atribuições educativas, as quais se centraram em financiamentos para a educação pré-escolar, básica e de adultos, acção social escolar, ocupação de tempos livres, desporto e cultura (Decreto-lei 77/84, de 8 de Março)⁸².

"Ensino Pré-primário: a Sr.^a Vereadora D. Ana Maria Bastos deu conhecimento à Câmara de que o Ministério de Educação e Cultura está a accionar o programa de ensino pré-primário para cuja execução se torna necessário que as autarquias locais forneçam instalações e equipamentos." (A23CM78/F64V-65F)

Como proposta para a criação dos espaços, e na sequência desse mesmo pedido, a actual vereadora propõe a aquisição de pavilhões pré-fabricados para a instalação dessa rede de equipamentos educativos.

"A Senhora Vereadora D. Ana Maria Bastos, no seguimento do que então expusera ao executivo, deu conta da visita que fizera a Fátima, acompanhada do engenheiro Magalhães, para verificação dos pavilhões pré-fabricados par efeito de aplicação a instalações para o ensino pré-primário." (A24CM-78/F77V)

A câmara municipal dá de imediato o seu acordo, salvaguardando a questão financeira e predispondo a necessidade se necessário proceder a um reforço orçamental.

"Da constatação feita verificou a aceitabilidade desses pavilhões, (...) referente a vinte e duas salas, estima-se em duzentos e cinquenta e cinco contos. Por isso propôs, com o que a Câmara expressou a sua concordância, que lhe fossem dados os necessários poderes para encetar negociações com vista à respectiva aquisição, acautelando-se

⁸² O Decreto-lei 77/84, de 8 de Março, decorrente da Lei 1/79, de 2 de Janeiro, aprovou a lei das finanças locais. Foi revogado pelo art.º 34º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

entretanto a respectiva dotação orçamental, mediante o reforço em orçamento suplementar, se for caso disso." (A24CM78/F77V-78F)

A aquisição dos respectivos pavilhões seria na perspectiva da câmara municipal uma oportunidade de dotar o concelho de Torres Vedras da oferta da educação pré-escolar pública e também dar uma resposta mais rápida à situação.

"Dado que em Fátima existem, para venda, pavilhões pré-fabricados a preço muito acessível, propôs-se deslocar-se aquela vila para verificação dos mesmos, cuja aquisição, a concretizar-se iria proporcionar a oportunidade de dotar o concelho de ensino pré-primário." (23CM78/F65F)

A resposta também teria de ser célere, por parte da autarquia, na medida em que, na sequência do proposto, foram encetadas as diligências na procura de instalações para a criação da rede e verificaram que a empresa fornecedora só dispunha de vinte e dois pavilhões. Cada pavilhão tinha uma área de trinta e oito metros quadrados cada e com um preço unitário de doze mil escudos, o que perfazia um investimento total de duzentos e cinquenta e cinco contos.

"Da constatação feita verificou a aceitabilidade desses pavilhões, cujo preço de cada um com a área de trinta e oito metros quadrados é de doze mil escudos. Desta feita, o custo total referente a vinte e duas salas, estima-se em duzentos e cinquenta e cinco contos. Por isso propôs, com o que a Câmara expressou a sua concordância, que lhe fossem dados os necessários poderes para encetar negociações com vista à respectiva aquisição, acautelando-se entretanto a respectiva dotação orçamental, mediante o reforço em orçamento suplementar, se for caso disso." (A24CM78/F77V-78F)

A Câmara expressou assim a sua concordância para a respectiva aquisição, em reunião do dia 7 de Junho de 1978. Na reunião do dia 28 de Junho de 1978, a vereadora volta a chamar atenção da urgência para a decisão da aquisição dos pavilhões.

"A Sr.^a Vereadora D. Ana Maria Bastos chamou a atenção para a urgência de se ultimar a aquisição dos pavilhões pré-fabricados destinados ao ensino pré-primário, dos quais apenas existem vinte e dois conjuntos (...)" (A27CM-78/F114F)

O senhor presidente informou que a verba necessária será concedida pelo Governo Civil.

"Sobre o assunto [pavilhões pré-fabricados para o ensino pré-primário] esclareceu que a verba respectiva vai ser concedida pelo Governo Civil." (A27CM-78/F114F)

"Informou ainda que foi paga a primeira prestação, (...) para o que foi concedido um subsídio reembolsável pelo Governo civil." (A28CM-78/F125F)

No entanto surge-nos um interregno no percurso, na medida em que no ano de 1979 a autarquia não faz nenhuma referência à continuidade de criar espaços físicos para a educação pré-escolar pública, tendo direccionado o seu apoio para jardins de infância do âmbito da Segurança Social (IPSS's) como sendo um jardim de infância em A-dos-Cunhados e um jardim de infância de Torres Vedras, localizado na cidade.

"Jardim de Infância de A-dos-Cunhados: Da Secretaria de Estado da Segurança Social informando que o ante-projecto do Jardim de Infância de A-dos-Cunhados mereceu aprovação. Com vista à concretização do empreendimento solicita o referido departamento a execução dos projectos complementares nomeadamente o projecto de estabilidade, águas e esgotos, caderno de encargos, condições especiais, medições e orçamentos. No que se refere ao projecto das instalações eléctricas e equipamento electromecânico, o mesmo poder ser efectuado no respectivo departamento." (A6 CM-79/FL185V-186F)

"A Câmara aproveitou o ensejo da reunião para proceder desde já ao acto da abertura das propostas referentes ao mesmo concurso [concurso limitado para a obra de construção do jardim de infância de Torres Vedras]" (A9 CM-79./FL17F)

Em 30 de Dezembro de 1978 é publicada a primeira Portaria de criação dos jardins de infância públicos, a Portaria n.º 786/78, nos termos do artigo 1º do Decreto-lei n.º 386/78, de 6 de Dezembro, como podemos verificar na parte teórica do nosso trabalho, no seu ponto 1.3.

“Artigo 1º. Até à publicação do respectivo estatuto prevista na Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, os jardins de infância do sistema público de educação pré-escolar são criados por portaria conjunta dos Ministérios da Educação e Cultura e dos Assuntos Sociais” (Decreto-lei n.º 386/78, de 6 de Dezembro.)

Nessa listagem não constam nenhuns jardins de infância da autarquia de Torres Vedras. Todavia também podemos verificar no referencial teórico deste trabalho, que nesse período de tempo, a portaria foi depois revogada pela Portaria n.º 378/79, de 27 de Julho, sendo que, o mapa em anexo também não contém nenhum jardim de infância do âmbito desta autarquia. Confirma-se de facto o interregno de um ano e meio.

O manifesto atraso do poder central no que concerne à legalização e formalização de uma rede educativa preconizada em 1977 vêm ter o seu reflexo na intervenção local em que de um conjunto de intenção não se vê concretizada a sua rede tendo que esperar até à Portaria de criação n.º 394/79, de 3 de Agosto. Recordamos que só em Dezembro é que são publicados os Estatutos do Jardins de Infância (Decreto-Lei n.º 542/79, de 21 de Dezembro), e a 12 de Março de 1980 ele é levado ao conhecimento do executivo da autarquia, em que são abordados alguns aspectos do seu conteúdo.

"(...) Destaca-se pelo seu particular interesse, o seguinte: a) as actividades do sistema público de educação pré-escolar realizam-se em jardins de infância. (...)
(...) As obras de ampliação, adaptação e manutenção poderão ser levadas a cabo por entidades particulares ou pelas autarquias locais.
(...)"Enquanto se verificarem carências na rede dos jardins de infância dependentes do Ministério da Educação, poderão funcionar em salas de estabelecimentos de ensino primário e em salas cedidas através das autarquias locais." (A10CM-80/FL136V)

Como tal, só em 1980 são retomadas as diligências para se avançar com as salas de educação pré-escolar pública, iniciadas em 1978, sem que fossem referidas as salas pré-fabricadas e os locais onde seriam instaladas. Em reunião do dia 13 de Fevereiro, a senhora vereadora vem partilhar a sua preocupação no atraso registado na expedição de uma circular às juntas de freguesia do concelho, solicitando informação acerca da existência de salas disponíveis para eventual criação do ensino pré-primário, tendo terminado o prazo a 29 de Janeiro e que acabou por ser prorrogado por mais um mês. Assim seria reiterado o pedido às juntas de freguesia.

"Ensino Pré-escolar: para expressar a sua preocupação no atraso registado na expedição de circular às juntas de freguesia do concelho, solicitando informação acerca da existência de salas disponíveis para eventual criação do ensino pré-ensino, digo, pré-escolar interveio a

senhora vereadora D. Ana Maria Bastos que referiu ter terminado o prazo de resposta em vinte e nove de Janeiro. Este prazo, de acordo com a informação prestada pelo senhor presidente, foi prorrogado por mais um mês (...)” (A6CM-80/FL68F/V)

Há uma nova dinâmica instalada, na medida em que a câmara municipal pede a colaboração das juntas de freguesia para verificar onde haveriam espaços disponíveis para que aí se pudesse instalar o jardim de infância e simultaneamente recorre ao poder central - Direcção Geral do Ensino Básico, para concretizar as propostas que daí possam surgir.

“ (...) deverá ser dado conhecimento urgente às juntas de Freguesia, deslocando-se, a propósito, ainda durante a semana corrente, o senhor vereador Doutor José Augusto de Carvalho à Direcção-Geral do Ensino Básico tendo em vista indagar das possibilidades reais de se virem a concretizar neste concelho alguns desses postos, digo postos de ensino” (A6CM-80/FL68V)

No mesmo mês de Fevereiro, na reunião do dia 29, ou seja duas semanas depois, é dada a conhecer à câmara municipal o resultado da deslocação da visita do senhor Vereador à Direcção Geral do Ensino Básico bem como o resultado das respostas das juntas de freguesia, sendo que havia salas disponíveis, em cinco localidades, para que aí pudesse funcionar a educação pré-escolar: Sobreiro Curvo, Moçafaneira, Runa, Maxial e Outeiro da Cabeça. Verificámos uma mudança do autarca no pelouro que tinha a seu cargo a educação, decorrente do acto eleitoral de 16 de Dezembro de 1979.

"Na sequência de uma deslocação efectuada também à Direcção Geral do Ensino Básico, relativamente à criação do ensino pré-escolar no concelho, o Sr. Vereador José Augusto de Carvalho deu a conhecer à Câmara o facto de, após contacto com as Juntas de Freguesia, haver constatado a disponibilidade de salas em Sobreiro Curvo, Moçafaneira, Runa, Maxial e Outeiro da Cabeça". (A8CM-80/FL97F)

Neste contexto entra um novo parceiro – A Delegação Escolar, que vem proceder à recolha de outros elementos necessários para a formalização dos pedidos à Direcção Geral do Ensino Básico."

“(...) tendo neste sentido ficado ainda incumbida a Delegação Escolar de proceder à recolha de mais elementos acerca do assunto para propor de seguida àquela já citada Direcção-Geral a disponibilidade de salas." (A8CM-80/FL97F)

A Delegação Escolar aparece como parceiro no processo entre a autarquia e o poder central, no que concerne à regulação do Estado sobre as características dos recursos físicos que a autarquia disponibilizaria para que neles funcionasse o jardim de infância. A autorização definitiva da proposta de criação tinha como critério a aceitação única e simplesmente de um espaço disponível para que nele funcionasse o jardim de infância.

“Era a informação que era dada pelo Delegado Escolar, porque naquele tempo muitas autarquias propunham às vezes jardins de infância sem o mínimo de condições e o Delegado Escolar se dissesse que não tinha instalações condignas não era considerado. E depois iam lá as próprias educadoras ver. Porque o Básico não estava ali instalado só. Havia uma delegação do pré-escolar no Porto onde estavam várias educadoras. Havia outra Delegação em Braga, em Braga não, em Coimbra, onde havia várias educadoras e uma em Évora também.” (ECMM:4)

“Agora fala-se muito em necessidades e em população. Naquele tempo há instalações cria-se o jardim e há crianças. Não há instalações... (ECMM:5)

Esta dinâmica implica o compromisso da autarquia de intervir nesses espaços disponíveis com a execução de obras de beneficiação, bem como o seu mobiliário, ficando o poder central com o compromisso dos restantes elementos a fornecer – recursos humanos (educadora e pessoal auxiliar de apoio).

"Nesta conformidade, delibera a Câmara assumir o compromisso de executar obras de beneficiação diversas nas salas respectivas e de cedência de mobiliário (...)" (A8CM-80/FL-97F/V)

Salientamos que a 12 de Março de 1980, em sede de reunião é abordado o Estatuto dos Jardins de Infância (Decreto-lei n.º542/79, de 31 de Dezembro, para conhecimento sendo destacados alguns pontos desse mesmo estatuto. É ainda abordada a possibilidade dos jardins de infância funcionarem em salas devolutas das escolas do 1º ciclo do ensino básico cedidas através das autarquias locais.

"Enquanto se verificarem carências na rede dos jardins de infância dependentes do Ministério da Educação, poderão funcionar em salas de estabelecimentos de ensino primário e em salas cedidas através das autarquias locais."A10CM-80/FL136V

8.1.3. A Diversidade nas Intervenções dos Equipamentos para Educação Pré-escolar Pública: da Adaptação à Construção de Novos Espaços

Após as diligências da autarquia para a criação de uma rede física para a educação pré-escolar, podemos concluir que estes resultaram inicialmente de requalificações de outros espaços de ensino disponíveis ou de adaptações de espaços disponíveis na comunidade.

“Eram soluções em grande parte de aproveitamento de espaços. E quando falo desse aproveitamento não quero dizer que esse aproveitamento não tenha sido só um ano, dois ou três. Entretanto encontraram-se soluções definitivas. No arranque houve muitas soluções de aproveitamento de espaços em colectividades de cultura e recreio, de edifícios de 1º ciclo que entretanto tinham ficado devolutos porque se construiriam outros digamos maiores, mais modernos.” (ECJAC6:4)

A autarquia de Torres Vedras consegue deste modo e num processo mais célere avançar com a proposta de nove jardins de infância, informação dada na reunião de 12 de Março de 1980, no mesmo dia da apresentação do respectivo Estatuto.

“O Sr. vereador José Augusto de Carvalho aproveitou o ensejo para dar conhecimento dos nove locais onde já existem instalações disponíveis para o funcionamento de jardins de infância.” (A10CM-80/FL137F)

Em 26 de Abril de 1980 a câmara municipal obteve esclarecimento pela Divisão da Educação Pré-escolar de que as propostas apresentadas face aos espaços físicos para as salas de jardim de infância, satisfaziam os requisitos exigidos. Assim os jardins de infância das localidades de Paúl, Moçafaneira, Maxial, Sobreiro Curvo e Carreiras estariam em condições de integrar a rede pública da educação pré-escolar iniciando Torres Vedras um percurso de expansão da rede pública da educação pré-escolar. Esta informação tinha também como objectivo a cabimentação orçamental da autarquia para fazer face aos trabalhos necessários e mobiliário.

“(…) após contactos com Divisão da Educação pré-escolar, foi esclarecido de que as dependências escolhidas para funcionamento de jardim de infância em Paúl, Moçafaneira, Maxial, Sobreiro Curvo e Carreiras satisfazem os requisitos para o fim em vista. Pelo que se

propôs que em próxima reunião orçamental sejam asseguradas as dotações para os necessários trabalhos e para mobiliário.” (A15CM-80/FL198F)

Face aos jardins de infância referidos anteriormente, verificamos que nesta informação dada, eles não são de todos coincidentes com os enunciados na reunião de 29 de Fevereiro, havendo o acréscimo de Paúl e Carreiras e a ausência de Runa e Outeiro da Cabeça. Todavia a contagem dos jardins de infância nas duas informações perfazem um total de sete jardins de infância, sendo confirmada posteriormente, em 19 de Novembro de 1980, com a indicação de que já estavam dois a funcionar. De facto, na Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto, saem publicados os jardins de infância das freguesias de Maxial (Ereira) e Ramalhal (Ramalhal), com um lugar cada.

“Tem a Câmara desenvolvido esforços e despendido verbas no propósito de se obter a progressiva extensão da rede de Jardins de Infância do Ministério da Educação e Cultura, registando-se a criação no presente ano lectivo, de sete classes de educação pré-escolar, a acrescer as duas criadas anteriormente.” (A32CM-80/F166V)

Comparando a autarquia de Torres Vedras com as autarquias da sub-região da NUT III do Oeste (quadro 65) verificamos que apenas seis autarquias das 12 tiveram jardins de infância da rede pública criados (8) com um total 9 lugares.

NUT III (Autarquias da Sub- região Oeste)	Jardins Infância N.º	Lugares N.º
Alcobaça	1	1
Bombarral	2	3
Caldas da Rainha		
Nazaré		
Óbidos	1	1
Peniche	1	1
Alenquer		
Arruda dos Vinhos	1	1
Cadaval		
Lourinhã		
Sobral Monte Agraço		
Torres Vedras	2	2
Oeste	8	9

Quadro 65. Jardins de Infância criados pela Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto, na Sub-região da NUT III do Oeste

Face ao enquadramento distrital da autarquia de Torres Vedras, no quadro 66, podemos verificar que apenas cinco autarquias avançaram com 7 jardins de infância e 8 lugares.

Distrito de Lisboa)	Jardins	Lugares
	Infância	
	N.º	N.º
Alenquer		
Amadora		
Arruda dos Vinhos	1	1
Azambuja		
Cadaval		
Cascais		
Lisboa	2	3
Loures		
Lourinhã		
Mafra	1	1
Odivelas		
Oeiras		
Sintra	1	1
Sobral de Monte		
Agraço		
Torres Vedras	2	2
Vila Franca de Xira		
Total	7	8

Quadro 66. Jardins de Infância criados pela Portaria n.º 394/79, de 3 de Agosto no Distrito de Lisboa

Esta dinâmica verificada no ano de 1980 tem como resultado a continuidade do percurso expansionista, em que a autarquia assume um papel principal nesta acção.

“Não me fica muito bem dizer isto mas eu enquanto vereador, até pela experiência da Ereira, tomei alguma liderança em todo este processo. E uma liderança, ao tempo, a Câmara não tinha serviço de educação e era o vereador, um ou outro colaborador, um arquitecto, uma arquitecta. Nós vivíamos num contexto de trabalho muito diferente daquilo que hoje existe. Hoje existem serviços, funcionários que têm aquela missão específica. Nós ali trabalhávamos um pouco por objectivos independentemente de existir ou não um serviço camarário específico.” (ECJAC6:4-5)

Não bastam os recursos físicos para que um jardim de infância funcione. São necessários os recursos humanos e deles falaremos com mais pormenor, no ponto seguinte.

"Pelo Sr. Vereador Dr. José Augusto de carvalho foi referida a situação dos jardins de infância já criados, os quais apenas dispõem de educadora de infância, mas não de auxiliares por insuficiência orçamental do orçamento Geral do estado." (A30CM-80/F142F)

"Como solução de recurso, e ainda que o assunto não caiba directamente na responsabilidade da Câmara, propôs, com o que a Câmara deliberou concordar, a concessão de um subsídio de três mil escudos mensais por jardim de infância, com referência a nove freguesias, a fim de ser entregue às Juntas de Freguesia respectivas, subsídio esse do valor, referente ao ano em curso de cinquenta e quatro mil escudos." (A30CM-80/F142F)

A cedência dos espaços passa pelo reconhecimento da importância de que esta é uma tarefa colectiva com envolvimento da autarquia, do Estado e outras entidades como sejam as paróquias, com o objectivo de promover a progressiva cobertura por instituições de educação pré-escolar. Esta proposta da autarquia vem contribuir para a criação de dinâmicas locais consertadas em torno de um objectivo comum.

" (...) Que o Executivo reitere propósitos de empenhamento na continuação das acções conjugadas da autarquia, do estado e de outras entidades, tendo em vista a progressiva cobertura do município por instituições de educação pré-escolar, e que, em relação a Campelos e Silveira, manifeste aos respectivos párocos o maior interesse que julga poder existir para as comunidades locais no estabelecimento de um protocolo de cooperação que viabilizasse a criação e entrada em funcionamento de Jardins de Infância dependentes do Ministério da Educação, nessas localidades, no próximo ano." (A32CM-80/F166V)

Os primeiros jardins de infância foram assim criados em espaços disponíveis com a ajuda dos agentes locais como sendo a junta de freguesia e a paróquia.

"Fui pedir a casa ao padre. Tinha uma casa que era um salão grande. Depois tinha um quatinho e uma cozinha que era do sacristão. Ele não precisava dessa sala e nós metemos uma casa de banho aqui por fora. Depois o padre ficava com a casa de banho para que quando a população fosse à missa. Ele concordou e estiveram lá até se construir isto" (EPJC9:3)

Em 20 de Maio de 1981, o vereador do pelouro da cultura informa da previsão de entrada em funcionamento em 1981 de mais quatro jardins de infância e anunciou os planos para 1982 com a existência de instalações disponíveis em Runa, Serra da Vila, Sarge e Fonte Grada. Também informou da existência de terrenos para as localidades de Casalinhos de Alfaiata, Carvoeira e Matacães. O jardim de infância de Silveira será nas instalações da

paróquia, pelo que a câmara municipal preconizará um contributo financeiro para a respectiva paróquia eclesiástica.

“ Dr. José Augusto Carvalho informou a câmara da previsão de entrada em funcionamento em mil novecentos e oitenta e um, de mais quatro jardins de infância, e anunciou planos para mil novecentos e oitenta e dois. Assim depois de contactar diversas juntas de freguesia e de comunicação à Delegação escolar, apurou-se que há instalações disponíveis em Runa, Serra da Vila e Sarge (nesta localidade mediante a construção da noiva escola). Outras localidades em que há disponibilidade de terreno para o fim em vista, como Campelos, Casalinhos de Alfaiate, Carvoeira e Matacães. No que respeita à freguesia de Silveira, há o desejo de que o mesmo seja gerido pela própria paróquia eclesiástica, para o que, com vista à respectivas instalações, se solicita um auxílio em materiais, para o que se preconiza um contributo no sentido da ordem dos cem contos, bem como cedência de mobiliário” (A10CM-81:F111V-112F)

Em 3 de Março de 1982 os recursos físicos caminham entre requalificações e construções novas - Quadro 66 (A4CM-82/F182F/V), sendo que a 6 de Outubro do mesmo ano são apresentadas as actividades decorrentes entre Junho e Setembro de 1982, face às obras nos nove jardins de infância: Ereira, Carvoeira, Matacães, Casalinhos, Fonte Grada, Runa, Sarge e Turcifal e Serra da Vila – Quadro 67⁸³.

Jardim de Infância	Intervenção	Situação Final	
		Novo / Raiz	Requalificação
Ameal	construção de edifício novo que se encontra em funcionamento	X	
Ponte do Rol	construção de edifício novo que se encontra em funcionamento	X	
Monte Redondo	construção de edifício novo que se encontra em funcionamento	X	
Carvoeira	edifício em construção (em fase de rebocos)	X	
Ereira	pavilhão actual – reparação do pavimento e posterior revestimento a alcatifa. edifício em construção (em fase de execução da placa)		X
Turcifal	encontra-se em fase de rebocos		X
Moçafaneira	beneficiações no edifício aumentando a área destinada ao jardim infantil. Pintura geral no interior.		X
Matacães	encontram-se abertas as	X	

⁸³ Acta Municipal (A20CM-82/F144V).

	fundações e os materiais estão no local para início da obra.		
São Pedro da Cadeira	reparação nas instalações sanitárias e colocação de um motor de abastecimento de água		X

Quadro 67. Síntese das intervenções face aos recursos físicos, em 3 de Março de 1982 (A4CM-82/F182F/V)

Jardim de Infância	Intervenção	Situação Final	
		Novo / Raiz	Requalificação
Ponte do Rol		X	
Monte Redondo		X	
Carvoeira	Fase de conclusão, pinturas e vedação e pavimento vinílico	X	
Ereira	Fase de conclusão, assentamento de caixilharia e pavimento vinílico	X	
Turcifal	Fase de conclusão (obra ministrada pela junta de freguesia)		X
Moçafaneira			X
Matacães	Fase de conclusão, pinturas e vedação e pavimento vinílico	X	
São Pedro da Cadeira			X
Casalinhos	Fase de conclusão, assentamento de caixilharia e pavimento vinílico	X	
Fonte Grada	Fase de conclusão, assentamento de caixilharia e pavimento vinílico		
Runa	Execução da Laje da Cobertura	X	
Sarge	Adaptação da antiga escola primária, em curso		X
Serra da Vila	Adaptação da antiga escola primária, em curso		X

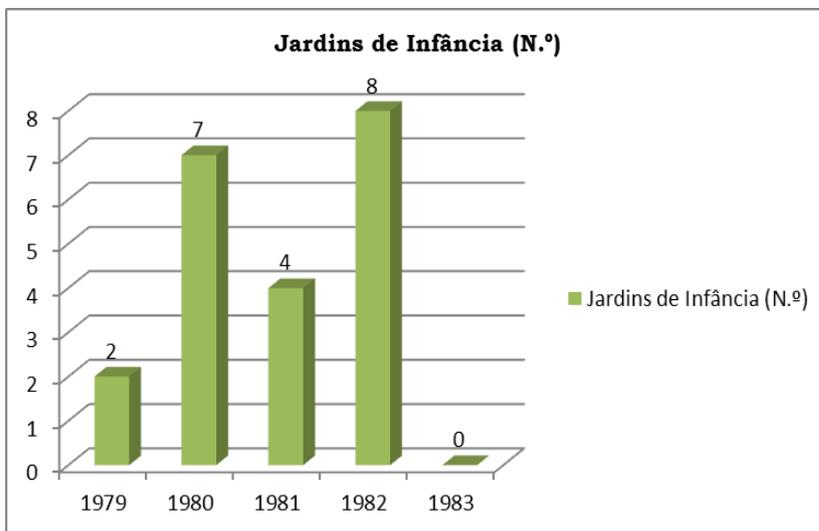
Quadro 68. Síntese das intervenções face aos recursos físicos em 6 de Outubro de 1982 (A20CM-82/F144V)

É visível a diversidade de recursos físicos com que câmara se confronta para a instalação da rede pública da Educação pré-escolar e o tempo de execução das intervenções, sendo que em Setembro ainda decorrem as obras nos diversos jardins de infância.

Comparando os jardins de infância criados pelas várias Portarias de criação em 1981 e 1982, e as datas de entrada em funcionamento registadas no Documento da Carta Educativa (2006), alguns jardins de infância embora já criados oficialmente, apenas começaram a funcionar no ano seguinte ou mesmo um ano depois (Volume III, anexo VII, 7.1).

Em 1983 apesar de não ter sido publicada nenhuma Portaria de criação de jardins de infância, como dissemos anteriormente, a autarquia tem seis jardins de infância nessas condições: os jardins de infância de Campelos, de Runa, de Sarge, do Maxial, Serra da Vila e Fonte Grada. Entre estes encontram-se os jardins de infância anunciados na reunião de 20 de Maio de 1981, como estando no plano da autarquia para 1982. Isto revela que na Portaria 1089/82, de 19 de Novembro, foram criados estabelecimentos educativos que não entrariam em funcionamento nesse mesmo ano.

Entretanto o poder central vai publicando as Portarias de criação sendo que, até 1983, a autarquia de Torres Vedras já possuía 21 jardins de infância



com 22 lugares (Fig. 17). Desses jardins de infância, 21 são de lugar único e 1 tem dois lugares - jardim de infância de Moçafaneira, na freguesia da Ventosa.

Fig.17. N.º de Jardins de infância criados em portada e datas de entrada em funcionamento de 1979 a 1985

Nos anos de 1983 e 1984 a autarquia de Torres Vedras não tem jardins de infância criados. Este processo foi inviabilizado em 1983, por decisão do Ministério das Finanças e do Plano que envia ao Ministro Educação, uma informação no cumprimento do Despacho do Senhor Secretário do Estado do Orçamento, sobre a inviabilidade da publicação do projecto de Portaria, por motivos de ordem financeira.

“Tudo visto e ponderado, entendo eu o projecto em causa não pode prosseguir dado implicar um substancial aumento da despesas pública sem que para tanto, se disponha da indispensável cobertura orçamental. 16.8.83”) Ofício n.º 668/SEO/83. (Volume III, Anexo VI, 6.2)

A informação, cujo assunto se transcreve: “projecto de portaria que visa a criação e entrada em funcionamento no ano escolar de 1983/1984 de jardins

de infância em diversas localidades”, era baseado no diploma legal Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, art.º 4º, sendo elaborada em 27 de Julho de 1983. Posteriormente é enviada ao Senhor Ministro da Educação que notifica o Director Geral do Ensino Básico, em ofício datado de 16 de Setembro. Estamos no início do ano lectivo. Sublinhamos a situação contraditória da informação da autarquia, em reunião de 14 de Julho:

“Havendo para o ano de mil novecentos e oitenta e três já várias propostas de instalação de jardins de infância, e atendendo ao exposto pela junta de freguesia de Campelos, o Sr. Vereador Dr. José Augusto Carvalho propôs, com o que a câmara deliberou concordar, seja autorizada a aquisição, ao preço de cem escudos o metro quadrado, do terreno destinado ao jardim de infância da Cabeça Gorda. Neste sentido irá encetar diligências com vista à concretização da negociação.” (A13CM-81:F86F)

Só em 1985, na Portaria n.º 648/85, de 31 de Agosto, é que a rede pública concelhia sinaliza um acréscimo de mais sete jardins de infância, com seis lugares criados, em que neles se inclui o jardim de infância da Cabeça Gorda, proposto na reunião de 14 de Julho de 1982.

Esta discrepância deve-se ao facto de um jardim de infância ter sido criado legalmente pela respectiva portaria e não ter entrado em funcionamento – o jardim de infância de Azenha Velha. Desses sete jardins de infância que entraram em funcionamento só cinco é que efectivamente iniciaram as actividades em 1985, um só em 1989. Em 1987 é publicada a Portaria 541/87, de 1 de Julho, em que apenas é criado o jardim de infância de Campelos n.º 2, cuja data de entrada em funcionamento é 1986.

Num traçado histórico do percurso da expansão da rede pública da educação pré-escolar, verificamos que 1978 a 1985 a autarquia de Torres Vedras criou jardins de infância com uma ou duas salas em várias freguesias, perfazendo um total de 28 jardins de infância com 30 lugares, sendo que 96% são de lugar único, ou seja, apenas com uma sala de actividades. Na figura 18 podemos ver a discrepância entre a criação legal e a resposta real.

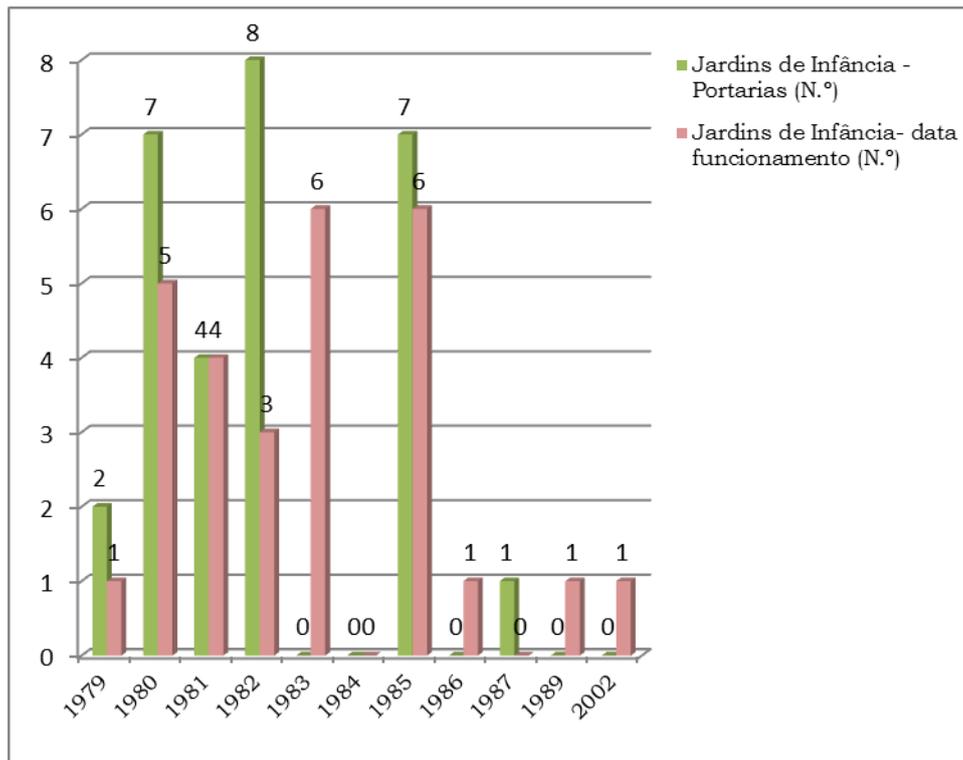


Fig.18. N.º de Jardins de infância criados em portada e datas de entrada em funcionamento de 1979 a 1985

Neste período de 1979 a 1987 verificamos que os recursos físicos para os 29 jardins de infância estão distribuídos pelas zonas rurais, quer do interior, quer do litoral, abrangendo 16 das 19 freguesias existentes à data e 29 localidades. As três freguesias que não foram dotadas de jardins de infância da rede pública foram Dois Portos que viria a ter em 1997, Maceira e Freiria que entretanto criaram instituições particulares de solidariedade social (IPSS) em 1983⁸⁴ e 1975⁸⁵ respectivamente. Também não foi criado nenhum jardim de infância da rede pública na cidade de Torres Vedras, se bem que, nas duas freguesias urbanas, os jardins de infância criados situaram-se na periferia da cidade, com características rurais. Estes jardins de infância só surgiram a partir de 1999 (Portaria 950/1999, de 29 de Outubro). Porém, na reunião de

⁸⁴ O Centro Social Recreativo da Maceira é uma associação fundada em 13 de Abril de 1975, com Estatutos aprovados e escritura Lavrada no primeiro cartório Notarial de Torres Vedras no dia 30/11/1981. É considerada IPSS nos termos do n.º 1 do artigo 1 aprovado pelo decreto-lei n.º 119/83 de 25 de Fevereiro e encontra-se registada desde 19 de Janeiro de 1983. O Jardim de Infância funciona desde 1990. (CE, 2006:187)

⁸⁵ A Casa do Povo da Freiria tem os seus estatutos aprovados em 30/12/1960. Em 1972 Tem uma comissão instaladora provisória para dar início às actividades da Casa do povo em 02/1975 dá-se a abertura da valência do jardim de infância. (CE, 2006:182)

28 de Outubro de 1987, o Sr. Presidente da câmara municipal chama a atenção de que a cidade não dispõe de um jardim de infância público, situação que pelo contrário, se verifica nas localidades circundantes quer na zona interior, quer na zona litoral.

“JARDIM INFANTIL DA CIDADE: Também o Senhor Presidente faz sentir à Câmara que a cidade não dispõe de um estabelecimento de ensino pré-primário oficial, a exemplo do que acontece nas aldeias. Entende que tal facto constitui uma lacuna pois existem muitas famílias que não poderão pagar os custos das Creches e Jardins de Infância existentes. Assim, propõe, que se venha a encarar a curto prazo a construção deste equipamento. Para tanto sugere o aproveitamento dos rés-do-chão dos edifícios a construir nos lotes alienados pelo Município, no Bairro Borges de Castro, na cidade, com a condição de os mesmos ficarem afectos ao património da autarquia.” (A25CM-87:F26F)

Verificámos que a cidade já tinha os seus recursos educativos, particulares e de solidariedade social, que entretanto, ao longo deste percurso, a autarquia também foi apoiando.

" a comissão de Equipamentos Colectivos do Ministério dos Assuntos Sociais delegou na Câmara a competência para a realização do concurso limitado referente à obra em epígrafe (...) [jardim de infância de Torres Vedras]." A9CM-79/FL16V

De 1987 a 1995 a rede pública não tem expressão expansionista na autarquia de Torres Vedras, manifestada na ausência de criações de jardins de infância, nas Portarias de criação (Portaria 578/86, de 7 de Outubro; Portaria 245/89, de 7 de Abril), também únicas neste período de tempo. Essa situação é o reflexo também da política educativa nacional, tal como verificámos nos pontos 1.4 e 1.5, do enquadramento teórico, deste estudo. Estamos no período governado pelo partido social democrata com o X, XI e XII Governos Constitucionais de 1985 a 1995.

Sendo que, nesta época, o X Governo Constitucional enquadrou definitivamente a educação pré-escolar no sistema educativo português, através da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro), ele direcciona a sua atenção para outros níveis de ensino, motivado pela implementação da educação escolar obrigatória até ao 9º ano, sendo que, todavia, é reconhecida na importância do poder local no domínio da educação pré-escolar (n.º 5, art.º 5). Dá-se assim início a um período de paragem a que

Vilarinho (2000) designa por período de retracção, tendo havido cedência de grande parte das responsabilidades à iniciativa privada (Quadros 69 e 70).

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
NUT III (Autarquias da Sub-região Oeste)												
Alcobaça	-	1	-	-	-	-	-	6	6	1	-	14
Bombarral	-	2	3	-	2	-	-	-	-	-	-	1
Caldas da Rainha	-	1	1	10	-	-	-	2	1	-	-	-
Nazaré	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	-	-
Óbidos	-	1	-	2	4	-	-	4	-	-	-	-
Peniche	-	1	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-
Alenquer	-	-	3	-	-	-	-	2	-	3	-	7
Arruda dos Vinhos	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Cadaval	-	-	-	3	3	-	-	1	1	1	-	-
Lourinhã	-	-	1	-	-	-	-	3	1	4	-	3
Sobral de Monte Agraço	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Torres Vedras	-	2	7	4	8	-	-	7	-	1	-	-

Quadro 69. Jardins de Infância criados em Portaria na Sub-região da NUT III do Oeste 1978-1989

Distrito de Lisboa (Autarquias)	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Amadora	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Alenquer	-	-	3	-	-	-	-	2	-	3	-	7
Arruda dos Vinhos	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Azambuja	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
Cadaval	-	-	-	3	3	-	-	1	1	1	-	-
Cascais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Lisboa	3	3	9	4	2	-	-	8	1	5	-	15
Loures	-	-	2	3	-	-	-	5	8	8	-	11
Lourinhã	-	-	1	-	-	-	-	3	1	4	-	3
Mafra	-	1	3	4	-	-	-	9	-	-	-	4
Odivelas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oeiras	-	-	2	-	-	-	-	3	2	-	-	4
Sintra	-	1	-	-	-	-	-	4	2	4	-	18
Sobral de Monte Agraço	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Torres Vedras	-	2	7	4	8	-	-	7	-	1	-	-
Vila Franca de Xira	-	-	2	1	-	-	-	4	-	-	-	1

Quadro 70- Jardins de Infância criados em Portaria no Distrito de Lisboa 1978-1989

Verificámos também que, a nível nacional, com o programa de expansão da rede pública da educação pré-escolar, iniciado em 1978, os recursos físicos encontrados para funcionarem jardins de infância não eram totalmente satisfatórios. Essas situações, nesse momento histórico, não tiveram muita

expressividade na autarquia de Torres Vedras, na medida em que os jardins de infância criados até esse momento não foram suspensos.

O Despacho conjunto n.º 598/98, de 25 de Agosto, no seu ponto 1 determina:

“No âmbito do reordenamento anual da rede da educação pré-escolar, é suspenso, com efeitos a partir do ano escolar de 1998-1999, o funcionamento dos seguintes jardins de infância da rede pública, por carência de instalações ou de frequência.”

Do distrito de Lisboa foram suspensos 6 jardins de infância, em 4 autarquias, e suspenso um lugar de jardim de infância numa outra autarquia.

Os primeiros anos da época de noventa, com falta de investimento nacional na rede pública da educação pré-escolar tem reflexos na autarquia que nesse período não aumentou muito o seu número de jardins de infância. Esta situação também deu origem a que alguns jardins de infância autárquicos elaborados com base num contrato programa (Decreto-lei n.º 173/95 de 20 de Julho) funcionassem da dependência da autarquia. Só em 1996 foram legalizados, através da Portaria de criação 17-C/96, de 26 de Janeiro, o jardim de infância de Vila Facaia, que entrara em funcionamento no ano de 1993, e o jardim de infância do Lugar da Pedra, com data de funcionamento de 1988.

“ A aposta clara do governo na educação pré-escolar enquanto alicerce da educação e de formação integral das crianças, embora supletiva da acção educativa da família, implica, em cumprimento do disposto a constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo, o alargamento da respectiva rede nacional, pelo que ora se procede à criação de 779 lugares de educador de infância.” (Portaria 17-C/96, de 26 de Janeiro)

Decorrente da implementação do programa da expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar, que se inicia em 1996 com o XIII Governo Constitucional, os recursos físicos até então considerados para os jardins de infância não tinham os requisitos para que neles se pudesse colocar em prática a componente de apoio à família: refeições e alargamentos dos horários.

Era necessário, pelo menos, a existência de um refeitório e de uma sala polivalente, que não existiam em quase nenhum jardim de infância. A

autarquia efectua um levantamento exaustivo das características dos recursos físicos existentes no seu âmbito de intervenção.

“Andei de escola a escola, de jardim a jardim, para conhecer a realidade do concelho, a fazer um levantamento exaustivo de todas as necessidades que as escolas tinham e os jardins, portanto desde o nível dos materiais, equipamentos, obras, tudo.” (ECHF4:2)

“ (...) fez-se um documento que depois foi base, que para nós foi, sei lá se eu vou dizer o nome com rigor, mas “programa de intervenções em obra em jardins de infância escolas de 1º ciclo de ensino básico”. De certa maneira, equipamentos. Não só a obra. O edifício em si, a estrutura, mas também os próprios equipamentos. E assim foi possível fazer, programar e eu próprio tinha prioridades já depois da minha chegada à câmara, foram sendo programados ao longo dos anos, oito anos na câmara foi um instrumento de planeamento para nós, que nós fomos executando aos poucos. Fomos ajustando e apostamos aí essencialmente e já na fase final em jardins de infância novos. Uma expressão mais comum jardins de infância de novo tipo, que são jardins de infância que têm sala de refeições, sala de prolongamento e todos eles tinham (...)” (ECJR5:2)

Apesar do investimento nos anos anteriores e das recomendações dadas através do programa preliminar de instalações para a educação pré-escolar (1ª edição em 1992) o facto é que nesse mesma época se verifica ao nível do Estado o desinvestimento na educação pré-escolar, como se referenciou na parte teórica deste estudo. A autarquia, nessa época, chega à conclusão de que, e apesar do investimento feito na expansão da sua rede pública, a maioria dos jardins de infância não tinha as condições físicas necessárias para neles se pudesse implementar o respectivo programa. Mediante esse levantamento de necessidades foi necessário também remodelar edifícios e construir outros novos, ou seja, intervir novamente nos recursos físicos.

“Muitos, para já, serem ampliados, porque a maioria não estava preparada para ter sala de refeitório ou prolongamento. Houve a remodelação, houve a construção de novos. Houve aproveitamento de alterações de escolas de 1º ciclo para esses fins. Depois houve muitos contactos com associações. Trabalhámos muito com associações, para que elas nos cedessem um espaço alternativo enquanto não se construísse” (ECHF4:5)

A consciência da necessidade de melhorar as condições físicas das instalações dos jardins de infância, direccionou a intervenção da autarquia para outro tipo de respostas de oferta educativa, procurando criar um outro modelo de jardim de infância. Temporalmente estamos também no início da

governação do XIII Governo Constitucional, conjugada com a mudança autárquica, que nos permite verificar que, face a um levantamento de instalações disponíveis para a educação pré-escolar, efectuado pelo Ministério da Educação, em Agosto de 1996, a resposta da autarquia de Torres Vedras é nula. Relativamente às autarquias da sub-região NUT III do OESTE, bem como do distrito de Lisboa, a informação dada é relativamente fraca, considerando o número dos municípios das respectivas áreas. Nesse levantamento é indicado que as salas disponíveis se circunscrevem a salas devolutas do 1º ciclo do ensino básico (Quadro 71).

NUT III (Autarquias da Sub- região Oeste)	Salas disponíveis (N.º)	População Prevista (N.º)
Alcobaça		
Bombarral	1	Max. 20 – Min. 15
Caldas da Rainha		
Nazaré	1	Mais de 20
Óbidos		
Peniche		
Alenquer	1	25
Arruda dos Vinhos	3	Max. 15 – Min. 12 Max. 19 – Min. 15 Max. 34 – Min. 25
Cadaval	2	Max. 23 – Min. 19 Max. 17 – Min. 13
Lourinhã		
Sobral Monte Agraço		
Torres Vedras		
Oeste	8	

Quadro 71. Salas disponíveis para a educação pré-escolar (21-08-1996) na sub-região da NUT III do Oeste

Face ao enquadramento distrital da autarquia de Torres Vedras, no quadro 72, podemos verificar que apenas sete autarquias avançaram com a indicação de salas disponíveis.

Distrito de Lisboa	Salas disponíveis (N.º)	População Prevista (N.º)
Alenquer	1	25
Amadora	4	6500 crianças 3-5 anos – Fonte INE
	3	Max. 15 – Min. 12
Arruda dos Vinhos		Max. 19 – Min. 15
		Max. 34 – Min. 25
Azambuja		
Cadaval	2	Max. 23 – Min. 19
		Max. 17 – Min. 13
Cascais	2	Max. 25 – Min. 15
		(cada)
Lisboa	3	23+ (35 a 40)
Loures		
Lourinhã		
Mafra		
Odivelas		
Oeiras		
Sintra		
Sobral de Monte		
Agraço		
Torres Vedras		
Vila Franca de Xira	15	
Total	30	

Quadro 72. Salas disponíveis para a educação pré-escolar (21-08-1996) no distrito de Lisboa

Verificamos que é em 1997 que o papel da autarquia se materializa efectivamente com a educação pré-escolar, na sequência da Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, e legislação subsequente, que visa a expansão da rede pública da educação pré-escolar e ganha nova vitalidade no investimento dos recursos educativos para a rede pública da educação pré-escolar. A autarquia vê assim a integração na rede pública dos jardins de infância a funcionar na sua dependência directa e assume um papel fundamental e imprescindível à viabilização das orientações legislativas, nomeadamente no serviço de apoio à família: refeições e alargamento do horário.

A 5 de Maio de 1998, em reunião de câmara, é submetido ao executivo o Acordo de Colaboração, com base na Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro, conjugado com o artigo n.º 20, do Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho.

“A Câmara, tudo analisado, deliberou:

Primeiro- Homologar o Acordo de Colaboração celebrado entre a Direcção regional de Educação de Lisboa, o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo e a Câmara; e

Segundo – Aprovar a metodologia proposta pelo Sr. Vereador Jorge Ralha.” (A11CM-98)

A 28 de Julho de 1998 é assinado o acordo de cooperação entre a Direcção Regional de Educação de Lisboa, o Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo/Serviço Sub-regional de Loures e a Câmara Municipal de Torres Vedras.

“O presente acordo de cooperação tem por objecto a prestação por parte da câmara municipal, no âmbito da educação pré-escolar, de serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando actividades educativas e actividades de apoio à família

As actividades a que se refere o número anterior serão exercidas nos seguintes estabelecimentos de educação pré-escolar:

Aldeia Grande, Ameal, Aneiros, Azenha Velha, Carvoeira, Campelos n.º 1, Campelos n.º 2, casalinhos de Alfaiata, Cabeça Gorda, Dois Portos, Ereira, Maxial, Moçafaneira n.º 1, Moçafaneira n.º 2, Monte Redondo, Paúl, Ponte do Rol, Sobreiro Curvo, Serra da Vila, S. Pedro da Cadeira, St.ª Cruz, Turcifal n.º 1, Turcifal n.º 2, Varatojo.” (Acordo de Cooperação, 1998:1, Volume III, Anexo VI, 6.2)

O acordo é assinado tendo em conta 24 jardins de infância, quando dois jardins de infância – Moçafaneira n.º 2 e Turcifal n.º 2, de acordo com a portaria de criação (Portaria 17-C/1996) foram apenas considerados como aumentos de lugares. Efectivamente o acordo deveria representar apenas 22 jardins de infância. Sublinhamos também que a autarquia tinha em funcionamento até à data da assinatura do respectivo acordo (1998) 34 jardins de infância, ou seja mais 12 jardins de infância do que os que foram considerados inicialmente no acordo, sendo estes os jardins de infância de: Ramalhal, Carreiras, Outeiro da Cabeça, Matacães, Runa, Sarge, Fonte Grada, Póvoa de Penafirme, S. Domingos de Carmões, Assenta, Vila Facaia e Lugar da Pedra. Destes 12 jardins de infância, 3 foram posteriormente indicados no Anexo (Jardins de Infância de Vila Facaia, Lugar da Pedra e Póvoa de Penafirme). Nesse mesmo anexo, eram indicados os jardins de infância consoante a modalidade de atendimento: (A) componente educativa e (B) componente de apoio á família. Podemos concluir que neste primeiro passo ficaram à margem do acordo 9 jardins de infância.

A autarquia vê-se então com o problema de que grande parte dos recursos físicos de que dispõe não satisfazem os requisitos para que o serviço de apoio à família se possa implementar, em todos os jardins de infância do concelho. Este foi um dos grandes constrangimentos, face à necessidade de responder, fisicamente e de imediato, ao programa do Governo e redimensionando a rede pública da educação pré-escolar de uma vertente

essencialmente quantitativa dos seus recursos físicos, para uma vertente de desenvolvimento na qualidade desses mesmos recursos.

Esta situação conduz a uma nova dinâmica na construção de um outro modelo de equipamento educativo que permitisse dar resposta à componente educativa dos jardins de infância e à componente de apoio à família, decorrente do Novo Programa de Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-escolar, iniciado em 1996, pelo XIII Governo Constitucional⁸⁶. Esta situação fez com que a autarquia sentisse a necessidade de recorrer a técnicos especializados, que pudessem dar voz a uma nova política para a educação pré-escolar, em que fossem repensadas o tipo de instalações necessárias. Construíram-se então jardins de infância de raiz, com os requisitos ao abrigo da nova legislação - Despacho conjunto n.º 268/97, de 25 de Agosto, que define as normas de instalação no sentido de promover a qualidade educativa e assim regulamentar o disposto no número 2 do artigo 25º do Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho:

“Os requisitos pedagógicos e técnicos referidos no número anterior serão fixados por despacho conjunto dos Ministérios da Educação e da Solidariedade e segurança Social”

A equipa da autarquia desenvolve esforços no sentido de criar um modelo de atendimento à educação de infância, que contemplasse todos os requisitos técnicos e de qualidade, que o poder central preconizava, e os quais eram regulados pelos diplomas legais, citados no parágrafo anterior. Seria o ideal para uma resposta de oferta educativa de qualidade, cujo impacto na educação de infância é mais profundo quando as estruturas são de qualidade ou de alta qualidade (Vasconcelos, 2009).

“Na rede de educação pré-escolar foi melhoria nos edifícios, melhorias nos equipamentos didáticos, melhorias nos espaços exteriores, melhoria nas estruturas (...)” (ECJR5:2)

“Ao nível físico. Exacto. Depois houve o início de conceber um novo tipo de jardins de infância e aí aproveitamos aquilo que o Governo estava a dar de condições de financiamento que o governo estava a dar e nós candidatámo-nos. Julgo que quatro jardins.” (ECJR5:2)

⁸⁶ O XIII Governo Constitucional foi de 28-10-1995 a 25-10-1999, com continuidade no XIV Governo até 6-04-2002 (em ambos os governos esteve o partido socialista).

Esta nova concepção leva a autarquia a repensar os espaços para os equipamentos da educação pré-escolar. Todavia, estes novos equipamentos educativos continuam a ser constituídos por edifícios isolados, ou seja, destinados unicamente à educação pré-escolar. A autarquia de Torres Vedras dá início a um novo processo de construção e à criação de uma nova família de equipamentos educativos. Ela é responsável desde a elaboração dos projectos à execução física dos mesmos e em toda a sua manutenção, tal como verificamos desde o início da criação da rede pública da educação pré-escolar.

“Em Torres, entre o arquitecto e por acaso um deles é actualmente o vereador do urbanismo da câmara municipal. Eram dois arquitectos e a técnica que eu falei, a educadora de infância, que eu falei há pouco foi a primeira a ir para a câmara, a Helena. Portanto, o jardim foi concebido em termos funcionais e em termos de organização espacial por estas três pessoas. Nunca, não foi só, nunca foi um trabalho de arquitecto. Houve um trabalho de importância e existência que tinha do terreno para a autarquia.” (ECJR5:8)

Os recursos físicos apareceram assim ligados ao tipo de resposta que se pretendia: actividades educativas, pedagógicas e de complemento do horário, bem como à dimensão da população a acolher em cada lugar. Isto reverte-se na forma, dimensão e inter-relação dos espaços que resulta das idades e do número da população a acolher, bem como nos materiais a utilizar: didácticos, lúdicos, informáticos e mobiliário, bem como o logístico, no qual se insere o material de desgaste e de limpeza.

Para que se pudessem construir os novos jardins de infância, a autarquia apresentou candidaturas ao financiamento das infra-estruturas, equipamento e apetrechamento de estabelecimentos de educação pré-escolar (1998). Dessa listagem, elaborada pelo Ministério da Educação (Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento) e recebida, em 18 de Novembro de 1998, pela Direcção Regional de Educação de Lisboa, constam três jardins de infância da autarquia de Torres Vedras: À-dos-Cunhados, Ponte do Rol e São Pedro da Cadeira (Volume III, Anexo VII, 6.2). A 23 de Novembro, essa mesma listagem é enviada ao Centro da Área Educativa do Oeste para apreciação e a informação devolvida é enviada em 11 de Dezembro de 1998. Nessa informação constam as análises de quatro jardins de infância: À-dos-Cunhados, Ponte do Rol, Coutada e Boavista/Silveira. (Volume III, Anexo VII, 6.2).

Em 1998, a autarquia lança o concurso público para a construção dos jardins de infância de Boavista/Olheiros e São Pedro da Cadeira, em reunião de câmara, de 25 de Agosto de 1998 (A19CM-98/F175F).

Todas estas candidaturas eram destinadas a construções de raiz, sendo que apenas uma se destinava a substituir um equipamento já em funcionamento, alargando a sua capacidade de oferta com mais salas de actividades.

Dessas candidaturas aprovadas em 1997/1998, os três jardins de infância: Ponte do Rol, Cambelas em São Pedro da Cadeira e Boavista/ Silveira continuam em obras, em 2002/2003, pelo que no início do ano lectivo não iniciaram as suas actividades entre 11 e 16 de Setembro (Volume III, anexo VI, 6.2). Apesar destes dois últimos jardins de infância terem sido criados, como novos, pela portaria 1394/2002, de 26 de Outubro, o jardim de infância de Ponte do Rol foi considerado uma substituição do jardim de infância criado pela Portaria 762/1981, de 5 de Novembro, que sofreu uma ampliação de mais uma sala de actividades em relação à oferta inicial. Também a candidatura inicialmente formalizada para a localidade de Coutada foi substituída pela localidade de Cambelas, num pedido da autarquia à Administração Central, fundamentado na cedência do terreno. Todavia ambos os locais pertenciam à mesma freguesia de São Pedro da Cadeira.⁸⁷

“O terreno proposto para a implementação do estabelecimento da educação pertence à Igreja na localidade da Coutada, cuja cedência foi acordada com os elementos da comissão da igreja em exercício nessa data; presentemente a nova comissão da igreja não disponibiliza o terreno citado.” (Ofício 107, de 9 de Junho de 2000)

Neste período de 1997 os recursos físicos são também necessários para a adopção das modalidades de educação pré-escolar itinerante e para os centros de animação infantil ou comunitária, sendo que também eles são primeira condição para que esses modelos de atendimentos possam funcionar como resposta alternativa aos jardins de infância. Para tal, foram utilizados

⁸⁷ O jardim de infância de Cambelas só entrou em funcionamento no ano lectivo de 2002/2003, decorrendo um período de 5 anos entre a aprovação da candidatura e a conclusão da obra.

espaços adaptados para o efeito: Sala devoluta do 1º ciclo, sala de colectividade, pré-fabricado da EBM (Escola Básica Mediatizada)⁸⁸.

“Éramos nós, nós CAE, que sugeríamos. O CAE. Eu lembro-me de estar com as colegas e ir mesmo lá às localidades, a bater de porta à porta para saber se existem crianças, se precisavam. Aquela resposta itinerante. E depois entretanto, eu também, sensível à situação, quando fui para a câmara, continuei. Conforme o levantamento e aí nós percebíamos. Até porque depois trabalhei também muito com os centros de saúde para saber o número de crianças em cada zona. Todo esse estudo teve que ser muito bem estruturado.” (ECHF4:5-6)

Em 18 de Junho de 1998 é elaborada pelos serviços do Ministério da Educação (CAE Oeste) uma informação proposta contendo os três pólos de educação pré-escolar itinerante que já eram de continuidade: pólos Casais Larana, Gondruzeira e Furadouro, aos quais nesse ano foram adicionados mais dois pólos: Barro e Silveira, mediante a solicitação da autarquia, em ofício datado de 1 de Junho de 1998 (quadro 73)(Volume III, Anexo VI, 6.2).

O pedido de funcionamento desses pólos educação de pré-escolar itinerante significava que a autarquia teria de dispor dos recursos físicos para o seu funcionamento e garantir ainda a deslocação das educadoras às localidades.

Pólo /Localidades	Local do funcionamento	Crianças (N.º)		
Furadouro / Ribeira de Pedrulhos	Anexo Capela/ Salão Paroquial	8	9	17
Gondruzeira/ Louriceira	Sala Devoluta 1º CEB/Assoc. Recreativa	6	6	12
Cassais Larana /Abrunheira	Anexo 1º CEB/Sala Associação	8	6	14
Barro /Palhagueiras	Sala devoluta 1º CEB/ Sala Associação	10	10	20
Silveira /Cambelas	Pré-fabrial/ Sala Associação	10	10	20

Quadro 73. A Educação pré-escolar itinerante e os recursos físicos

⁸⁸ Volume III, Anexo VI, 6.2.

Só no ano de 2000/2001, ou seja, cinco anos depois, é assinado um protocolo sobre a educação pré-escolar itinerante entre a autarquia e a administração central, no qual eram estabelecidos as obrigações de ambas as partes estando ainda mencionado o apoio logístico a prestar a esta modalidade educativa.

“ Prestar o apoio logístico para o desenvolvimento das actividades no que se refere, nomeadamente, à disponibilização de espaços adequados, seu apetrechamento e manutenção da limpeza.” (Protocolo, 2000/20001, Artigo 5º, ponto 2)

Estes espaços eram provisórios e mais tarde deixaram de funcionar progressivamente, como modalidade, com a construção dos novos jardins de infância, que permitiram a integração das crianças de localidades de reduzida dimensão e com reduzido número de crianças.

“Nós acabámos porque pura e simplesmente se começou a arrumar as crianças. (...) Foi uma resposta de momento para a oferta. E depois, porque afinal de contas, a rede como estava montada ocupava duas educadoras e no fundo eram coisas aqui à volta da cidade e que não faziam assim muito sentido. Só mantivemos o CAIC por razões particulares das características específicas do CAIC mas a ideia é acabar com eles, acabar no sentido de que logo sejam criadas condições para a integração dessas crianças no jardim de infância. Agora mais do que nunca estão criadas as condições.” (EFC9:6)

No ano de 2001, em ofício datado de 29 de Março, ou seja, três anos depois da assinatura dos acordos de cooperação, é efectuado um levantamento pelo Centro da Área Educativa do Oeste (Ministério da Educação) sobre as necessidades dos jardins de infância, para indicação das alterações físicas para melhorias das instalações nos jardins de infância. Verificamos, nesse levantamento, que quatro jardins de infância necessitavam de intervenção em sala polivalente e sala de refeições, 4 na melhoria das condições das próprias instalações. Um que estava ainda em instalações provisórias e outro funcionava em sala do 1º ciclo do ensino básico, com interferência nos horários deste nível de ensino (Volume III, Anexo VI 6.2).

Na reunião de avaliação da autarquia de Torres Vedras, em 1999/2000, é indicada a necessidade de se avançar rapidamente com os jardins de infância novos, processo que se apresenta moroso.

“É necessário serem construídos mais rapidamente os Equipamentos novos e as remodelações (a CM Torres Vedras está levar cerca de 2/3 anos até construir um equipamento novo, dos que teve financiamento do DAPPP). (Síntese da reunião de 30-06-2000- Volume III, Anexo II, 6.2)

Assim, do período de 1996 a 2003, a rede pública ad educação pré-escolar de Torres Vedras volta a crescer, com um aumento de mais 12 jardins de infância e de 20 lugares. Estes jardins de infância são publicados em 7 portarias de criação, com periodicidade anual. Aparecem os jardins de infância na cidade com maior número de lugares (Jardim de infância da Conquinha com duas salas (Portaria 647-A/2000 de 22 de Agosto) e jardim de infância da Boavista com duas salas (Portaria 950/1999 de 22 de Outubro), ambos na freguesia de São Pedro e Santiago. As novas construções como sendo os jardins de infância de A-dos-Cunhados, Boavista (Silveira), Cambelas e Boavista (São Pedro) apresentam também dois lugares em cada.

Em 2003/2004, num levantamento sobre as condições dos estabelecimentos de educação pré-escolar, para o estudo da Carta Educativa concelhia, havia 40 edifícios⁸⁹, sendo que relativamente aos seus projectos 25 edifícios eram de construção de raiz (62,5%), 11 adaptados (27,5%) e 4 de raiz/adaptados (10%) (fig.19).

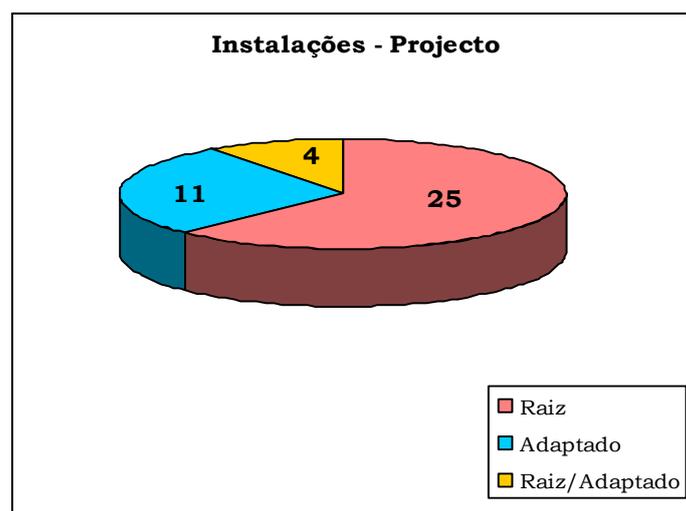


Fig. 19. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o projecto

⁸⁹ A existência de 40 edifícios corresponde a 40 estabelecimentos de educação pré-escolar, uma vez que o jardim de infância de Azenha Velha, criado pela portaria 648/85, de 31 de Agosto, foi integrado no jardim de infância de São Pedro da Cadeira pelo despacho conjunto n.º 610/2000, passando deste aí a ter dois lugares.

Quanto ao número de salas de cada edifício, apenas 3 contemplavam 3 salas de actividades cada (7,5%), 7 tinham 2 salas de actividades (17,5%) e os restantes 30 tinham apenas uma sala de actividades (75%) (Fig. 20).

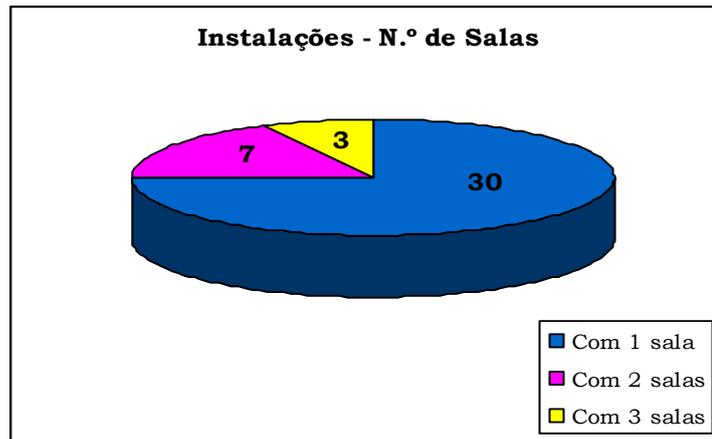


Fig. 20. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o n.º de salas

Quanto ao seu estado de conservação, 18 edifícios foram classificados de Bom (45%) e 22 de Razoável (55%) (Fig. 21). Para o item de degradação, não existia nenhum estabelecimento educativo nessas condições.

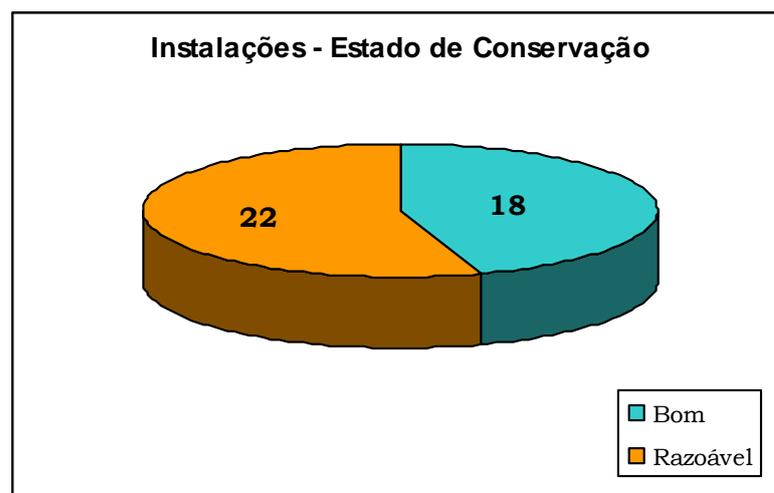


Fig. 21. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com o seu estado de conservação

Relativamente aos espaços de apoio, 26 estabelecimentos de educação pré-escolar tinham cantina (65%) e em 9, a cantina era exterior ao edifício (22,5%). Em 4 não existe (10%) e em 1 era adaptada (2,5%) (Fig. 22).

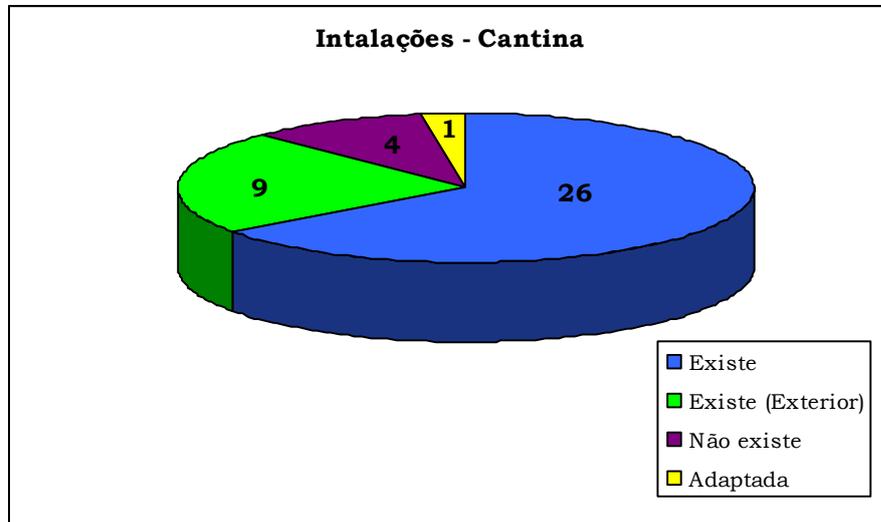


Fig. 22. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com a existência de cantina

No que concerne à existência de sala polivalente, ela existe em 25 edifícios (62,5%) e em 15 não existe (37,5%) (Fig. 23).

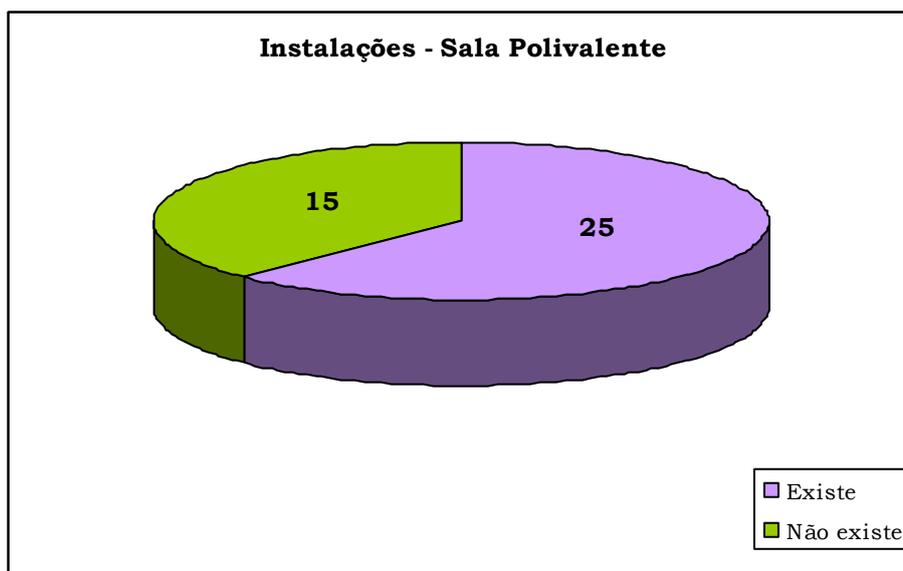


Fig. 23. Instalações dos estabelecimentos de Educação pré-escolar em 2003/2004 de acordo com a existência de sala polivalente

Todos os estabelecimentos possuíam sanitários (100%) e espaço de recreio (100%). Quanto às infra-estruturas básicas todos os edifícios para a educação pré-escolar dispunham de electricidade, água, esgotos e telefone. O telefone, em 7 dos estabelecimentos, era na escola do 1º ciclo do ensino básico e um na junta de freguesia, por se encontrarem localizados no mesmo edifício.

Desde a aplicação do Decreto-lei n.º 387/90, de 10 de Dezembro que passamos para uma nova tipologia dos recursos físicos em que o jardim de infância deixa de se designar apenas por jardim de infância e passa por uma reconversão sempre que se agregasse a escolas de 1º ciclo (Escola básica do 1º ciclo com jardim de infância – EB1/JI). Todavia só em 2003 é que a autarquia de Torres Vedras vê publicada através da Portaria 951-A, de 8 de Setembro, a reconversão de tipologia de alguns dos seus estabelecimentos de educação pré-escolar, até então designado por jardins de infância⁹⁰, sem que se efectuasse o registo do aumento do número de lugares. Esses estabelecimentos de educação pré-escolar passaram a designar-se por escolas básicas com jardim de infância e foram num universo de 14.

Os recursos físicos são novamente repensados e redimensionados e verificamos que alguns dos jardins de infância construídos inicialmente passam a ter uma nova designação sem que sejam intervencionados. Trata-se sobretudo de uma norma do poder central: os recursos físicos integrados. Ela prevalece até aos dias de hoje. Com o programa de reordenamento da rede do 1º ciclo do ensino básico, iniciado em 2008, os jardins de infância passam a ser pensados fisicamente com o 1º ciclo do ensino básico e cria-se novamente uma nova geração de equipamento educativos, num cenário tendencial de que a rede de jardins de infância inicialmente caracterizada por recursos físicos isolados passe a ser integrada com a rede de escolas básicas de 1º ciclo e até de 2º e 3º ciclo. Todavia, por opção política, e numa perspectiva de optimização de recursos nas localidades (salas devolutas de escolas do 1º ciclo do ensino básico) será criado a valência de jardim de infância no sentido de maior proximidade às populações.

⁹⁰ A reconversão de tipologia de JI para EB1/JI de acordo com a portaria 951-A/2003, de 8 de Setembro, aplicou-se aos jardins de infância de: Ameal, Carreiras, Dois Portos, Lugar da Pedra, Carvoeira, Ramalhal, Campelos, Conquinha, Póvoa de Penafirme, Runa, São Pedro da Cadeira, Santa Cruz, Varatojo e Vila Facaia.

“Temos algumas situações até por serem escolas novas em que equacionamos ou projectamos novos edifícios do 1º ciclo e JI mantendo outros JI’s a funcionar. Ou seja, há JI’s, há jardins de infância que mantêm o seu funcionamento e que podem, que vêm nascer um centro educativo ao lado que tem mais uma sala, mais duas salas de JI e por isso convivem. Pode haver uma freguesia com mais que um espaço com jardim de infância de forma a que se optimize as soluções e de forma também que não se desperdice recursos e investimentos muito recentes e muito actuais.” (EPCM8:4)

Em forma de síntese, num passado recente, a definição de tipologias para estabelecimentos de educação pré-escolar apresentam situações diferenciadas como também podemos verificar no referencial teórico deste estudo.

Num resumo histórico, considerando apenas o movimento dado à rede pública da educação pré-escolar, pela publicação das Portarias de criação e de acordo com a definição dos períodos do enquadramento teórico deste estudo apresenta-se uma representação gráfica face aos edifícios e às suas tipologias (Fig.24)

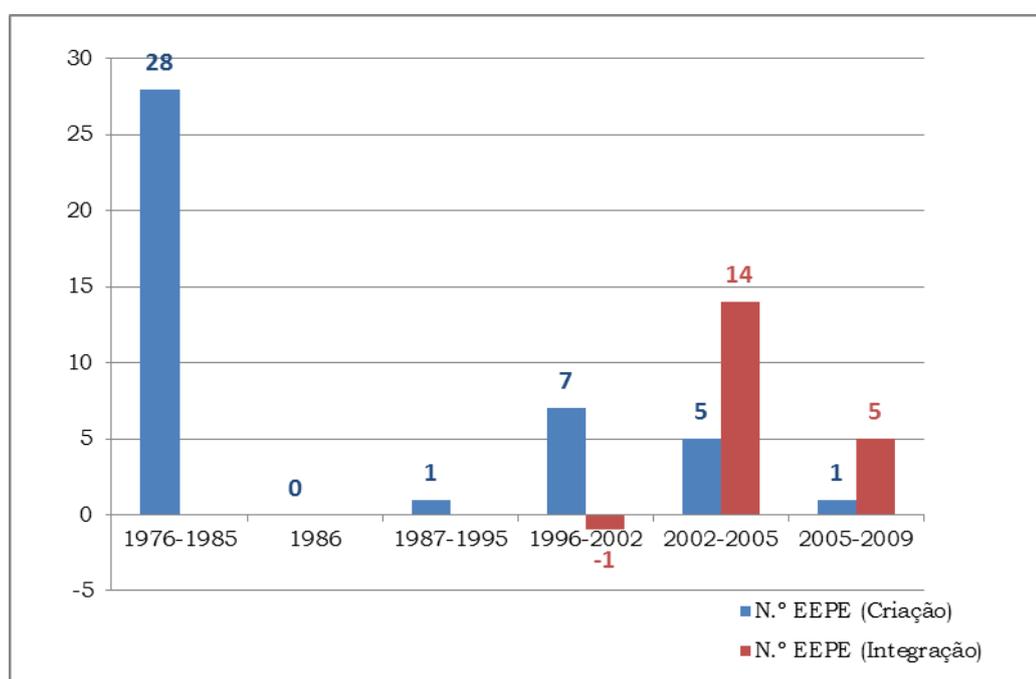


Fig. 24. Movimento da rede pública da educação pré-escolar de 1976 a 2009

Desde 2006/2007, a autarquia de Torres Vedras tem desenvolvido um programa de construção de centros escolares, cujos espaços físicos integrados têm as duas valências, sendo que todos os recursos físicos construídos depois

dessa data, até ao ano de 2010, não estão criados formalmente em Diário da República, uma vez que a última Portaria de criação foi publicada no ano de 2007, a 25 de Janeiro (Portaria 127-A/2007). Existe assim um vazio legislativo nessa área, sendo que a autarquia continua a construir e a reconstruir a sua rede pública de educação pré-escolar, à medida das suas necessidades e possibilidades locais.

“Na estrutura mesmo em si, no espaço, no edifício, nós temos construído bastante nestes últimos anos. Quase temos um, dois estabelecimentos por ano. Existe um enorme investimento também nessa área.” (ETP4:3)

“Agora há questões que têm a ver com a renovação dos equipamentos porque não são muitos os equipamentos recentes, ou seja, os equipamentos feitos de acordo com a lei de 97 que são Cambelas, São Pedro da Cadeira, Ponte do Rol, Boavista da Silveira, A-dos-Cunhados e Boavista e tenho a sensação de que não falhei nenhum, já foram construídos segundo essa lei, mas no entanto, a sua dimensão e as características não são exactamente aquelas que estamos a utilizar agora nas novas instalações.” (EFC9:4)

NUT III	Centros Escolares Concluídos (EB1+ JI)		
	2008	2009	2010
Autarquia			
Alcobaça			
Bombarral			
Caldas da Rainha		4	1
Óbidos	1		2
Nazaré			
Peniche			
Alenquer			
Arruda dos Vinhos	2		
Cadaval			1
Lourinhã			3
Sobral Monte			
Agraço			
Torres Vedras		3	3

Quadro 74. Centros escolares concluídos na área da NUT III da sub-região Oeste

Distrito de Lisboa	Centros Escolares concluídos (EB1+ JI)			
	Autarquia	2008	2009	2010
Amadora			1	1
Alenquer				
Arruda dos Vinhos		2		
Azambuja			1	
Cadaval				1
Cascais			1	2
Lisboa			1	2
Loures			3	
Lourinhã				3
Mafra				1
Odivelas			2	1
Oeiras				
Sintra				1
Sobral de Monte Agraço				
Torres Vedras			3	3
Vila Franca de Xira			4	

Quadro 75. Centros escolares concluídos na área do Distrito de Lisboa

É aqui que as autarquias marcam o seu ritmo e a sua diferença em termos da criação e manutenção dos recursos físicos para a implementação de uma rede educativa, com respostas diversificadas e adaptados os contextos locais. Salientamos todavia que os quadros 74 e 75 apenas sinalizam os equipamentos educativos com aprovação no QREN⁹¹.

Com os recursos financeiros da autarquia, a rede de equipamentos para a educação pré-escolar intervencionada permitiu a requalificação de alguns equipamentos existentes, sempre que possível integrados, e que permitiram dotar a autarquia de Torres Vedras de uma oferta acrescida, quer na quantidade face ao aumento de lugares (9) quer na qualidade das suas instalações (quadro 76).

“a autarquia agora está numa fase de remodelação dos seus equipamentos educativos do 1º ciclo e do pré-escolar. Tem vindo a construir uma série de equipamentos do pré-escolar, a maior parte

⁹¹ QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional - eixo 3- consolidação e qualificação de espaços regionais permitiu que as autarquias se candidatassem para a requalificação da rede do 1º ciclo do ensino Básico e da Educação Pré-escolar, apresentando as suas candidaturas tendo por base as cartas educativas.

deles, não digo na totalidade, mas na sua grande maioria, estão acoplados a escolas de 1º ciclo. São EB1/JI's neste novo modelo que se defende agora de integração destes dois ciclos, apesar de termos ainda 2 ou 3 jardins de infância novos também isolados que também têm a ver com a localidade onde se inserem, etc.” (ER6:2)

Dos equipamentos intervencionados, acrescem 3 novos estabelecimentos não existentes até ao momento actual: o jardim de infância de Ribeira de Pedrulhos que até à data tinha funcionado como pólo de educação pré-escolar itinerante, o jardim de infância de Orjariça que acolhe também os alunos do pólo da Louriceira e a valência de jardim de infância na escola básica integrada Padre Francisco Soares, localizada na cidade.

“A EPEI era meio tempo feito na Ribeira e meio tempo feito na Louriceira e o jardim da Orjariça vai contemplar essa EPEI da Louriceira.” (EPJSMS6:4)

Estabelecimento Educativo	Tipo de Intervenção	Situação Final
EB1/JI Carvoeira	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Santa Cruz	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Padre Francisco Soares	Ampliação da escola com criação da valência da educação pré-escolar valência	2 lugares
EB1/JI Dois Portos	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Monte Redondo	Ampliação	1 lugar (+ 1 sala disponível)
EB1/JI Runa	Ampliação (+ 1 Lugar)	2 lugares
EB1/JI Barro	Ampliação + 1 Lugar	2 lugares
JI Ribeira de Pedrulhos	Novo	1 lugar
JI Orjariça	Novo	1 lugar (+ 1 sala disponível)

Quadro 76. As intervenções efectuadas pela autarquia na rede pública da educação pré-escolar desde 2006 a 2010. Fonte EFC9

Comparando os equipamentos com financiamento do QREN e os intervencionados verificamos que em termos quantitativos existe um diferencial numérico de três equipamentos educativos. De facto, a autarquia avançou com verbas próprias nas obras da EB1/JI de Runa, do JI Ribeira de Pedrulhos e do JI de Dois Portos. O programa de financiamento não contemplava a educação pré-escolar proposta com uma tipologia única e de reduzida dimensão, mas os equipamentos de educação e de ensino integrados.

Numa nota conclusiva, verificamos que desde 1977 a autarquia de Torres Vedras tem-se preocupado e investido nos recursos físicos para a

educação pré-escolar pública, embora de forma gradual e adaptada a cada momento.

“Em termos da sua expansão está. Em termos da sua instalação não. Nós ainda temos nove centros educativos para fazer o que é uma dor de cabeça, digamos, enorme. Quando falo que tenho nove centros educativos não estou a dizer que temos que aumentar a nossa resposta. Não. Estes novos centros educativos estão numa óptica de melhorar a resposta, ou seja, ainda temos muito jardins de infância em más condições. Alguns até em muito más condições. E por isso, este esforço de investimento de renovação do parque escolar, leia-se JI-1º ciclo, é um esforço contínuo.” (EPCM8:7)

O traçado de uma memória histórica vem ilustrar os percursos faseados da sua intervenção e das suas dinâmicas, que permitiram em cada época e em cada contexto poder responder às políticas educativas por um lado e às realidades dos contextos por outro, marcado por compassos diferenciados entre as dinâmicas e as decisões do próprio poder central e local.

“São opções muito ligadas à gestão do próprio parque escolar. Ou seja, isso acontece e está a acontecer quando nós temos edifícios novos de jardins de infância, ou seja, quando eu há oito anos construímos. Há oito anos na procura digamos de resposta para as necessidades de JI construímos quatro, cinco, seis edifícios novos. Sim, à volta disso. Específicos para JI e agora também é um desperdício abandoná-los para outro tipo de utilização. Só nesses casos isso acontece” (EPCM8:7)

Os recursos físicos para a educação pré-escolar continuam a ser alvo de preocupação da autarquia.

“Porque há situações que são mais precárias ao nível dos equipamentos e apesar de estar tudo o mais dentro das condições que existem, o mais arranjado possível, e com as melhores condições, os melhores equipamentos que possam estar naqueles locais, há faltas efectivamente, há edifícios que são edifícios antigos, têm humidade, têm casas de banho e balneários que são muito mais obsoletos.” (EVE1:6)

Sem os recursos físicos não é possível ter oferta educativa para as crianças e para a comunidade, sendo eu essa mesma oferta seja pautada por padrões de qualidade.

“Em termos de rede propriamente, estará praticamente consolidada. Ao nível da qualidade e da melhoria dos equipamentos e das instalações é que é o nosso empenho maior, na melhoria da qualidade das instalações e dos equipamentos. Aliás, temos nesta altura, cinco centros escolares em construção.” (EVE1:6)

É sobre essa relação entre os recursos físicos da educação pré-escolar e os seus utentes – crianças e comunidade local que falaremos no ponto seguinte.

8.1.4. Os Espaços Físicos e os seus Utentes: Crianças e Comunidade local

Considerando o utente como aquele que utiliza bens ou serviços públicos (Dicionário da Língua Portuguesa, 1998) podemos verificar no ponto anterior que os espaços físicos, onde se desenvolveram e desenvolvem as diferentes modalidades de educação pré-escolar foram a primeira prioridade da autarquia, seja município ou junta de freguesia. Essa prioridade pretende também que a autarquia possa cumprir o seu papel de prestação de serviço educativo e social às suas populações, ou seja à comunidade, no seu geral e às crianças em particular, pois são elas os seus principais utentes.

“Junta os alunos todos também das aldeias todas. Há uma maior interligação dos alunos porque havia aqui isolamento, em que não conviviam uns com os outros. Daqui a mais uns anos esse convívio é salutar. Porque se juntam todos e eu lembro-me que aqui há três anos não havia essa ligação. Era complicado” (EPJC8:2)

“Ou seja nós temos este pensamento e este pensamento é de alguma forma certificado com os números que vamos tendo, que o facto de termos os centros escolares, o facto de termos uma sede de junta de freguesia com valências sociais, de que podemos ter alguma requalificação urbana ou digamos um parque verde. O facto de termos uma unidade de saúde na sede de freguesia, de termos uma série de serviços que lá são prestados todos eles contribuem muito para que as pessoas não tenham necessidade de ir à procura dos mesmos serviços.” (EPRCM8:7-8)

“Tanto assim é que hoje temos a cada ano que passa muito menos pressão dos meninos nas escolas da cidade. Porque de facto começa a haver muito mais qualidade fora da cidade do que dentro da cidade E por isso as pessoas deixam aqui. Mesmo depois que as pessoas venham trabalhar para Torres, eu deixo aqui porque a minha mãe ou seja, depois a avó ou o avô também o vem buscar, o vem pôr.” (EPRCM8:8)

Verificámos que esses mesmos espaços físicos são programados caso a caso, permitindo articular os objectivos de política educativa nacional numa

lógica de diversidade local, ou seja, adequando-os às realidades e necessidades locais bem como à existência dos recursos financeiros disponíveis.

Os espaços do modelo dos primeiros jardins foram definidos tendo em conta, primeiramente, procurar dar uma resposta rápida ao número de crianças a pré-escolarizar, sustentada inicialmente no projecto do 4º Plano de Fomento, em quem os objectivos atingir entre 1974/1979 eram a promoção e a generalização da educação pré-escolar sendo que no fim de 1979 15% das crianças fossem abrangidas, prioritariamente as oriundas de estratos socioculturais mais desfavorecidos (Vasconcelos:2005). Na autarquia de Torres Vedras, esta situação só se verificou mais tarde, depois de 1979, em que se tornava cada vez mais urgente repensar o funcionamento das instituições para que se tornasse mais diversificado e pudessem responder melhor às necessidades localmente sentidas pelas crianças e pelas famílias (Vasconcelos, 2005). Depois de 1996 surge uma preocupação com a necessidade dar uma resposta assistencial às famílias, num verdadeiro projecto mobilizador a que chamaram então um projecto de cidadania (Vasconcelos, 1997).

Actualmente esses espaços são pensados em articulação com outros níveis de ensino, implicando a existência de novas áreas funcionais, em que as exigências básicas muitas vezes determinadas pela lei (Spodeck & Saracho, 1998) trazem a evidência de que a falta de espaço interfere nas interacções sociais das crianças (Ladd & Colman, 1993 citado por Spodeck & Saracho, 1998)

O tempo de funcionamento da componente educativa e de apoio à família, implicou profundas alterações sobretudo nos espaços interiores dos jardins de infância.

“Todos os jardins têm um refeitório. O último a ser concluído há pouco tempo foi o de Bonabal. Tinha um espaço muito bom que era aqueles telheiros que foi fechado com alumínio e depois pôs-se um piso também lavável, tecto falso e ficou muito bonito.” (EPJV1: 5)

“A Junta, e mais as Juntas que as Câmaras, as verbas são muito pequenas. Cada vez mais pequenas. E tem que ser mesmo. Se apostarmos numa coisa, já não dá para outra. Foi um investimento assim grande em termos de infra-estruturas – refeitórios.” (EPJV1:14)

A existência de uma população em idade pré-escolar, em diferentes zonas, e uma nova redefinição educativa para o sector implicou a criação de estabelecimentos educativos de maiores dimensões, sustentado nas políticas de concentração de equipamentos defendidas pelo último Governo Constitucional⁹².

“O alargamento da rede de jardins de infância é a condição necessária para a universalização da educação pré-escolar”
(Rodrigues, 2010:74)

As exigências pedagógicas para a educação pré-escolar e as suas diferentes modalidades são contributos para novos modelos físicos de equipamentos educativos, sendo que o ambiente no desenvolvimento infantil, de acordo com Bruner e Vygostky sugerem que as experiências de uma criança determinam em grande parte o que ela vem a tornar-se, especialmente no que diz respeito ao seu desenvolvimento cultural e o impacto do ambiente nunca deve ser ignorado (Spodeck & Saracho, 1998). Embora a família seja o principal fonte de influência ambiental sobre as crianças, o espaço físico do jardim de infância é também uma das principais fontes de influência, com incidência no planeamento das actividades, de forma a poder permitir uma flexibilidade dos programas educacionais, incluindo a mobilidade e os interesses das crianças, conjugados com os adultos que neles trabalham.

“Acho que esta fixação, esta reunião dos meninos, concentrá-los numa escola para melhorar tudo desde o aspecto pedagógico quer o social, tudo. Quer as condições de trabalho. Por outro lado era abrir o leque das creches que não existe e há também muita procura e conservar a questão dos jardins de infância. Aqueles que já existem. O que é criar de novo, isso aí é a ideia de criar junto do 1º ciclo.” (EFC9: 5)

⁹² O XII Governo Constitucional (2005-2009), no seu objectivo global e principal, propôs-se organizar a intervenção nas escolas do 1º ciclo valorizando e requalificando o parque escolar, definindo referenciais de qualidade para os edifícios e para o funcionamento das escolas enquanto organizações, de forma a elevar a qualidade média de todos os estabelecimentos e a diminuir a desigualdade escolar, passando esse objectivo pela dotação de modelos de qualidade, de meios financeiros e de recursos organizacionais para melhorarem a qualidade do ensino e das aprendizagens e desta forma a qualidade do serviço público de educação, tornando-o mais adequado às exigências do mundo actual e às necessidades das crianças e das famílias, nomeadamente na compatibilização entre o trabalho e a vida familiar (Rodrigues, 2010). Para tal criou um programa dos centros escolares constituídos preferencialmente pelas valências da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico, que concentrariam, nas zonas mais dispersas as escolas isoladas, procedendo à sua extinção e concentrando os alunos em novos espaços educativos.

“Relativamente à educação, é. Sem dúvida nenhuma, ou seja, há pessoas, há técnicos que dizem não é aconselhável a vivência de todos num espaço só. A barafunda, a confusão. Muita gente, não é bom. Eu não sou de acordo com essa perspectiva, porque sei que cada uma das educadoras vai tomar conta de cada um dos meninos que lá está, mas vai haver actividades, vai haver uma interactividade entre cada aluno daquela escola e vai ser muito mais proveitoso do que quatro escolas separadas, quatro JI separados.” (EPJAC3:15-16)

A área desenhada e construída para cada espaço de sala de actividades e também dos espaços de apoio sofreu alterações sucessivas nos equipamentos educativos até aos espaços actuais, por decisão da autarquia e em função da sua experiência de intervenção.

“Primeiro melhoramos sempre. Melhoramos sempre em dimensão. Nós por exemplo temos uma dimensão mínima de uma sala que é 50m² por criança.” (EFC9:4)

“Nós não fazemos nos novos projectos nada inferior a sessenta metros. Porquê? Porque também aí estamos a fazer um esforço em que o jardim de infância está a integrar-se, está a formar-se com o 1º ciclo – as escolas básicas com JI. Não é? E aí estamos a dar polivalência às salas, ou seja, as salas do 1º ciclo são feitas também da mesma maneira. Só têm um espaço chamado de expressão plástica. Assim como o JI também tem um espaço que nós não designamos de expressão plástica mas se olharmos para o desenho de uma ou de outra está lá.” (EFC9:4)

“E depois tem biblioteca, tem cinateca, tem refeitório, tem centro de recursos.” (EPJC8:4)

Os jardins de infância, desde o seu início, contemplaram sempre a existência de dois espaços funcionais: o interior e o exterior. Esses espaços foram e são ainda condicionados pelos recursos físicos disponíveis no caso das adaptações ou dos terrenos existentes.

Cada projecto depende, assim, da sua localização, da sua natureza e do tempo em que foi criado e dos recursos financeiros disponíveis na altura da sua construção.

“Nós vamos fazer uma remodelação de toda a rede escolar do 1º ciclo e pré-escolar, mas na cidade e no litoral é encontrar um terreno disponível para o efeito, e depois são escolas maiores também e precisam de áreas maiores. Investimentos maiores dificultam. Os projectos são mais complicados de desenvolver, dificultam e fazem com que seja mais demorado, quando nalguns casos, em zonas mais

interiores, como a escola é mais pequena, os terrenos são mais fáceis de encontrar e mais baratos, avança-se mais facilmente.” (ER6:6)

Foi com o movimento da Expansão da Rede Pública da Educação Pré-escolar (1997) que surgiu a primeira e maior necessidade de rever os espaços físicos para a educação pré-escolar, em função das novas exigências da política educativa nacional para este sector da educação considerando a partir daí a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica.

“As pessoas não tinham sensibilidade para a situação. As coisas surgiam, era assim e acabou. A partir daí, depois destes que já estavam em forja e tiveram que ser construídos. A seguir a esses então é que todos os outros foram sempre com arquitectos escolhidos pelo sector da educação ou pelo presidente. Normalmente havia uma parceria entre eles em que escolhiam com alguma sensibilidade para a construção desses mesmos. Depois, então, surge o serviço de apoio à família, na altura. A expansão ao nível, porque a expansão da rede do pré-escolar só tinha significado se nós conseguíssemos dar resposta às refeições e aos prolongamentos.” (ECHF4:3-4)

Este movimento afirma-se como um processo irreversível na melhoria da qualidade dos espaços físicos e dos equipamentos e continua-se num percurso sequencial até aos nossos dias com a aposta nos modelos de oferta educativa integrada, apresentado em modelos de espaços físicos para várias valências educativas quer com dois, três ou quatro níveis de educação e de ensino.

“São separados, mas estão no mesmo recinto. Tem uma grade, uma rede a separá-los, mas onde passam, até o 1º ciclo vão almoçar ao refeitório do JI. Eu até acho que aí há uma mais-valia dos mais pequeninos estarem em contacto com os outros. É interactivo. Acho que nós temos sempre tendências em copiar ou seguir os mais velhos, não é?” (EPJSPC2:7-8)

É reconhecido por todos que a rede de educação pré-escolar no concelho de Torres Vedras ainda continua a ser intervencionada num movimento oscilante entre o expansionista e o desenvolvimentista, marcado pelo percurso temporal da sua existência. Fez parte das intervenções de todos os períodos de gestão autárquica e ainda hoje se mantém como uma das prioridades no âmbito da educação concelhia, não só apoiar a educação das crianças pequenas como ainda contribuir para a fixação das populações aos locais com tendência a maior desertificação, por ausência de recursos sociais e educativos, procurando manter assim o equilíbrio demográfico desejado.

“E isso é uma matriz daquilo que temos vindo a pensar. É uma matriz deste mandato. É uma matriz digamos já herdada de mandatos anteriores e que para nós foi importante. Por outro lado também dentro desta lógica acabamos por estabelecer prioridades que nos têm levado à construção de novos equipamentos escolares e novas respostas e melhores respostas à volta da cidade, deixando praticamente a cidade para último.” (EPRCM8:2-3)

No contexto regional da NUT III do Oeste, em 2002/2003 Torres Vedras tinha o maior número de estabelecimentos de educação pré-escolar e o maior número de salas de actividades (quadro 77).

Autarquia	EEPS's	Salas	EPEI	CAIC	Outras
Alcobaça	30	34			
Bombarral	11	15			
Caldas da Rainha	26	35			3
Nazaré	5	7			
Óbidos	10	10			
Peniche	10	13			
Alenquer	17	27			
Arruda dos Vinhos	5	6	1		
Cadaval	9	10	1	1	
Lourinhã	17	20	1		1
Sobral de Monte Agraço	3	3			
Torres Vedras	40	51	3		7⁹³

Quadro 77. Estabelecimentos da Rede Pública da Educação Pré-escolar em 2002/2003, na região da NUT III Oeste. Fonte ME/CAE Oeste

Em 2002/2003, face à lotação das salas de jardins de infância, Torres Vedras era a autarquia da região Oeste cujos estabelecimentos de educação pré-escolar apresentavam o maior índice de ocupação situado entre as 20-25 crianças (quadro 78).

⁹³ As outras situações reportam-se a: jardins de infância com autorização extraordinária de funcionamento (2 - JI Barro e JI Casalinhos de Alfaiata n.º 2), jardins de infância a aguardar a portaria (3 - JI A-dos-Cunhados. EB1/JI Cambelas e JI Boavista/ Silveira) e ainda salas com autorização extraordinária de funcionamento (2 - JI Conquinha e JI Turcifal). Para Caldas da Rainha a situação é igual - autorização extraordinária de funcionamento (2 JI e 1 sala de JI). Lourinhã tinha também 1 sala com autorização extraordinária de funcionamento.

Autarquia	EEPS's	Salas	0-9	10-15	16-19	20-25	Lista de Espera
Alcobaça	30	34		1	7	22	81
Bombarral	11	15		5	3	3	1
Caldas da Rainha	26	35	1	3	8	14	38
Nazaré	5	7		1	1	3	4
Óbidos	10	10		1	2	7	2
Peniche	10	13		0	3	6	6
Alenquer	17	27		0	4	14	80
Arruda dos Vinhos	5	5	1	0	0	5	17
Cadaval	9	10	1	15	0	4	13
Lourinhã	17	20	1	2	2	13	20
Sobral de Monte Agraço	3	3		0	0	3	2
Torres Vedras	40	51	3	2	3	34	116

Quadro 78. Ocupação das Salas dos Estabelecimentos da Rede Pública da Educação Pré-escolar em 2002/2003 na região da NUT III Oeste (Fonte ME/CAE Oeste)

Continuava todavia a ser a autarquia com maior número de crianças em listas de espera (116), ou seja, que não tinham vaga para a frequência nos estabelecimentos de educação pré-escolar públicos.

A necessidade de construir mais salas confinou-se face necessidade de melhorar a qualidade dos espaços nos jardins de infância, que ao longo deste tempo têm sofrido alterações, quer de manutenção com requalificações quer de ampliações. Outros jardins de infância, como vimos no capítulo anterior, foram substituídos por outros equipamentos. Esta situação é reveladora de que a questão dos espaços quer interiores quer exteriores têm sido transversal nas dinâmicas desenvolvidas pela autarquia face à instalação da sua rede educativa.

O jardim de infância deve pois oferecer quer no seu interior quer exterior ambientes diversificados para dar resposta a essas múltiplas actividades que nele se desenrolam. A autarquia de Torres Vedras manifestou uma crescente preocupação com a importância da criação de espaços de qualidade sendo que neste momento é uma das apostas da sua governação.

“Actualmente já posso dizer que não há ninguém que não tenha essa possibilidade, embora com as limitações de lotação das próprias salas e das idades porque há meninos que ficam de fora, porque têm outros que passaram à frente, mas no futuro nós temos aí um conjunto de hipóteses.” (EM2:11)

Verificamos também uma consciência emergente quer da parte do município quer das juntas de freguesia de que os espaços físicos dos jardins de infância têm características organizacionais próprias e uma especificidade que depende da sua dimensão atendendo à população que pretende acolher.

“E depois criar umas infra-estruturas. Melhoramentos nos espaços que habitualmente utilizam. Tem sido esse o nosso apoio e a nossa grande preocupação.” (EPJSPC2:5)

Actualmente esses espaços são vistos numa perspectiva integrada em que a sua inserção com outros níveis de ensino são vistos numa lógica de optimização de recursos físicos que permitem tirar proveito de recursos humanos e materiais, numa perspectiva de continuidade educativa e da socialização das crianças.,

“Então foram criadas condições. Foi chamado o centro educativo e está tudo centralizado ali. Assim como em Runa vai ser também. Era disperso e vai ser centralizado. Aqui em Matacães estou muito bem com o que tenho.” (EPJM5:19)

Inicialmente a relação da criança com o espaço do jardim de infância passava sobretudo pela existência de uma sala de actividades considerada como a sala fundamental para que as crianças possam ter educação pré-escolar. Verificamos a tipologia das salas de 1º ciclo do ensino básico, do Plano dos Centenários⁹⁴, em que apenas se dispunha de um hall de entrada, uma

⁹⁴ O Plano dos Centenários constituiu um projecto de construção de escolas em larga escala, levado a cabo pelo Estado Novo em Portugal, entre as décadas de 1940 e de 1960. O Plano deve o seu nome ao terceiro centenário da Restauração da Independência e ao oitavo centenário da Independência de Portugal, comemorados, respectivamente em 1940 e 1943. Essas escolas têm uma arquitectura típica, acabaram por se tornar numa imagem educativa de Portugal baseando-se a sua construção nos projetos-tipo regionalizados de escolas primárias, aprovados pela Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais em 1935 e elaborados pelos arquitectos Raul Lino e Rogério de Azevedo. Cada escola seria adaptada às características da arquitectura local, tendo em conta os materiais aplicados e as condições climáticas. Os espaços englobavam as salas de aula, instalações sanitárias e um alpendre.

sala de actividades, e as instalações sanitárias e um alpendre que servia de espaço transitório para o espaço exterior chamado recreio.

Em 1996 a relação dos espaços passa por uma multiplicidade de áreas com funcionalidades diferentes. A relação da criança com o espaço do jardim de infância passa pela multiplicidade de áreas comuns entre vários níveis de ensino, em que os espaços comuns são partilhados por adultos e crianças de outras idades e níveis de ensino numa perspectiva de contributo para aceitar e aprender e seguir regras de convivência e de vida social.

“As crianças ali têm tudo, tudo, tudo, tudo. Convivem o jardim com o 1º ciclo. O jardim com o 1º ciclo, que é importante.” (EPJSPS4:7)

As exigências funcionais passam pela necessidade de obedecerem a padrões de qualidade apontadas como o conforto, a segurança, a durabilidade por vezes um pouco desfasados da realidade com o qual o município se vê confrontado no que concerne à sua implementação e posterior manutenção.

“(…) depois há também um investimento enorme em termos de novos equipamentos e no apetrechamento que eles exigem, e quando se previa participações na ordem dos 70% chega-se à conclusão de que são na ordem dos 30%. Há uma inversão daquilo que se passa. O custo por sala é muito baixo. Não se consegue fazer escolas de qualidade com um custo de sala tipificado pelo Ministério. Não é possível. Não se faz refeitório, não se faz biblioteca, não se faz nada, mas penso que não é isso que se pretende para uma nova geração de estabelecimentos de ensino.” (ER6:8)

O espaço exterior do jardim de infância é igualmente um espaço educativo que merece atenção da autarquia, mas é um espaço por vezes deixado para um segundo plano.

“Todos eles têm espaços exteriores, embora o espaço exterior fosse sempre condicionado pela lotação que tínhamos que dar às pessoas. E ficou sempre em segundo lugar. Por exemplo a Conquinha 2 tem um espaço exíguo, mas é no centro da cidade. Era secundarizado, mas existia, porque o nosso investimento era fazer os jardins, equipar os jardins com material didáctico que não tínhamos. As cadeiras, as mesas e depois o espaço exterior. Geralmente foi sempre a última fase.” (ECJR5:11)

“Normalmente, os jardins tem algum espaço de recreio (...)” (EM2:10)

A sua manutenção fica por vezes, se não maioritariamente, a cargo da junta de freguesia, pela política de desconcentração educativa, numa lógica de

maior proximidade física aos locais, o que implica uma reposta mais eficaz aos problemas e às solicitações.

“(…) tinham o exterior ainda todo em terreno, apresentam aquelas zonas limpas que têm blocos de cimento e por aí fora. Foram obras que levaram algum dinheiro e que no princípio custou um bocado mas agora basicamente é só manter aquilo que foi arranjado. Certamente temos parque escolar até vir o novo centro de ensino.” (EPJV1:10-11)

A qualidade dos espaços nos estabelecimentos de educação pré-escolar são a principal condição para se criar não só uma boa oferta educativa como para motivar a estabilidade da sua lotação.

“Aliás hoje vemos muitas vezes que as escolhas dos pais vêm por exemplo de Lisboa e dos arredores de Lisboa e como Torres Vedras hoje é realmente perto de Lisboa, as pessoas quando se vêm estabelecer ou quando vêm á procura de um local para se instalarem, procuram um local que tenham uma escola de qualidade para os filhos e portanto realmente acabam por esta procura ter a ver com a condições, com a qualidade dos equipamentos.” (EV1:3)

Contudo, para garantir a sua funcionalidade é apontada uma segunda condição fundamental para o seu bom funcionamento: os recursos humanos. Será este o tema abordado no ponto seguinte.

“Eu acho que uma escola com poucas condições físicas e com excelentes recursos humanos é uma melhor escola do que uma escola com óptimos recursos físicos e com maus recursos humanos. O ideal é uma escola com bons recursos físicos e bons recursos humanos, naturalmente.” (ER6:10)

8.2. Os Recursos Humanos como Contributo para a Funcionalidade dos Equipamentos Educativos na Rede Pública da Educação Pré-Escolar

Actualmente, uma das grandes áreas de intervenção da autarquia, na construção da rede pública de educação pré-escolar, para além dos recursos físicos são os recursos humanos.

É do entendimento dos entrevistados que os recursos humanos são imprescindíveis ao funcionamento dos equipamentos de educação pré-escolar, sendo até referido como um dos elementos fundamentais, senão por vezes o fundamental, como podemos verificar na última referência do ponto anterior. Esse entendimento é comungado também pelo poder central.

“No processo de construção de uma escola de qualidade, todos os profissionais da educação desempenham um papel relevante. Além dos docentes, a escola integra um conjunto diversificado e relevante de outros profissionais, cuja acção é essencial na organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino e no processo educativo.” (Decreto-lei n.º 515/99, de 24 de Novembro)

O papel da autarquia no que concerne aos recursos humanos afectos aos estabelecimentos de educação pré-escolar direcciona-se para o pessoal auxiliar de apoio, designado por pessoal não docente. Os docentes nos jardins de infância são constituídos por educadores de infância colocados pelo Ministério da Educação, não tendo por isso, até à data, qualquer vínculo jurídico à autarquia.

“E uma outra parte que é parte essencial: as auxiliares de acção educativa, que é uma guerra.” (EPRCM8:12)

O pessoal não docente tem funções de ajudar a garantir o funcionamento do estabelecimento educativo, a higiene e limpeza. Tem ainda a seu cargo o acompanhamento e vigilância das crianças no espaço do recreio, bem como em todas as actividades desenvolvidas pelo jardim de infância. Muitas vezes também fazem o acompanhamento, na recolha e entrega das crianças nos locais onde existem transportes escolares.

“Também com recursos humanos. Também com alguns recursos humanos, nomeadamente com aquelas pessoas que vão ajudar na hora da refeição.” (EPJV1:6)

“Há uns que abrem mais cedo. Pois há uns pais que vão para o emprego e tem alguns. Então temos uma funcionária que recebe os meninos mais cedo.” (EPJV1:18)

“Fazemos um mapa dos percursos, com todas as voltinhas, com a quilometragem por cada volta e depois é enviado para a Câmara com o vencimento do motorista e da funcionária que acompanha e depois eles lá fazem todas as continhas, fazem o protocolo e depois mandam.” (EPJV1:19)

Podemos verificar que as dinâmicas ao longo do tempo influenciaram o tipo de quantidade de recursos humanos afectos à rede pública da educação pré-escolar, fruto de uma desconcentração da política educativa, face à entidade responsável pela contratação desses mesmos recursos humanos para os jardins de infância.

“Quando eu cheguei o pessoal da câmara pertencente aos jardins de infância só existiam duas pessoas, quando eu saí, acho que estão na casa, e agora tenho receio de estar enganada, mas quando eu saí só pessoal dos jardins de infância perto de duzentos.” (ECHF4:3)

Para gerir esta área de recursos humanos, a estratégia da autarquia desde 1997⁹⁵, passou pela constituição de uma equipa que desde o primeiro instante traçou um plano de intervenção, nomeadamente no que concerne à formação do pessoal não docente nos jardins de infância.

“Além disso, outra função que eu desenvolvi lá, durante estes anos todos, foi muita formação ao nível de pessoal auxiliar. Portanto, havia vários momentos de formação ao longo do ano, nos períodos das interrupções, etc., que elas tiveram. Depois houve outro momento de formação em que eu já estava aqui a trabalhar no jardim, e que algo que ficou pendurado antes de a gente se vir embora, em que elas tiveram formação ao sábado. Foi uma série de sábados e eu fui uma das formadoras. Havia várias formadoras.” (ECHF4:8)

Numa retrospectiva histórica, verificamos que quando da criação de rede pública da educação pré-escolar em 1978 e nos anos consequentes, cada jardim de infância tinha uma auxiliar de acção educativa colocada pelo Ministério da Educação. A sua relação, tal como as educadoras de infância era afectada à Delegação Escolar.

O enquadramento inicial para a colocação do pessoal auxiliar de apoio foi estabelecido de acordo com o Decreto-lei n.º 335/79, de 24 de Agosto:

“Pelo Decreto-lei n.º 386/78 de 6 de Dezembro, foram criadas embora a título precário, condições para o lançamento, no ano escolar de 1978/1979 de alguns jardins de infância oficiais.

A Portaria n.º 768/78 elaborada com base no artigo 1º do citado decreto-lei, veio, no seu mapa anexo indicar quais os jardins de infância que entravam em funcionamento no respectivo ano escolar de 1978/1979.

Importa dotar os mencionados estabelecimentos de educação pré-escolar de pessoal auxiliar e estabelecer as regras para a sua selecção e recrutamento.

Nestes termos:

O Governo decreta, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 201, da constituição, o seguinte:

⁹⁵ Decorrente das eleições de 14 de Dezembro de 1997, tomou posse como Presidente da Câmara Municipal o Dr. Jacinto Leandro, que já vinha do mandato anterior, desde 31-10-1995, após o Dr. José Augusto Carvalho ter renunciado ao cargo em 17-10-1995. Todavia em Setembro desse mesmo ano de 1997, foi requisitada uma técnica para apoiar no sector da educação, com formação na área da educação de infância.

Artigo 1.º O quadro único estabelecido pelo Decreto-lei n.º 291/75, de 14 de Junho passa a compreender o pessoal auxiliar dos estabelecimentos oficiais de educação pré-escolar.” (Decreto-lei n.º 386/78 de 6 de Dezembro, art.º 1)

Assim a este pessoal auxiliar foi aplicável o que na altura estava em vigor sobre o pessoal de apoio aos estabelecimentos de ensino não superior.

Conjugando deste modo a criação dos jardins de infância da rede pública, o pessoal auxiliar de apoio era colocado em função do número de salas a funcionar em cada jardim de infância, da dependência do Ministério da Educação e o seu número ia aumentando em função da expansão da própria rede pública, de acordo com as portarias de criação que iam sendo publicadas (quadro 72). Até à assinatura do acordo de cooperação em 28 de Julho de 1998, para o ano 1998/1999, a autarquia de Torres Vedras tinha nos seus jardins de infância 32 auxiliares de acção educativa, do quadro do Ministério da Educação (Quadro 79).

“Cláusula VII

(Obrigações da Câmara Municipal)

A Câmara Municipal obriga-se a assegurar:

a) A colocação do pessoal com funções de auxiliar de acção educativa e o pessoal responsável pelo desenvolvimento de actividades de alimentação e de animação sócio-educativa, procedendo ao pagamento dos respectivos vencimentos; (...)” (Acordo de Cooperação, 1998)

Ano	N.º JI	N.º Lugares	N.º de auxiliares
1979	2	2	0
1980	7	8	7
1981	4	4	4
1982	8	8	8
1983	-	-	-
1984	-	-	-
1985	7	7	7
1986	-	-	-
1987	1	1	1
1988/1995	-	-	-
1996	2	4	2
1997	2	2	2
1998	1	1	1

Quadro 79. Evolução dos Recursos Humanos de Apoio nos jardins de infância de Torres Vedras de 1978 a 1998 . Fonte: Marques (2000)

Todavia, em 1987 com a publicação do Decreto-lei n.º 223/87, de 30 de Maio, surge um novo enquadramento normativo para o pessoal auxiliar de apoio cujo âmbito de aplicação se destinava também ao pessoal não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar, que até à data e como verificámos anteriormente, se regia pelas normas do pessoal do ensino não superior.

“É criada a carreira de auxiliar de acção educativa, em substituição da carreira de contínuo que é extinta. (Decreto-lei n.º 223/87, de 30 de Maio, Art.º 28)

Em 1996, com a publicação da Portaria 17-C/96, de 26 de Janeiro, que vem regularizar os jardins de infância a funcionar sem publicação de Portarias entre 1988 e 1995, em que concretamente, e de acordo com os dados recolhidos, têm as datas de entrada em funcionamento no ano de 1988 (JI Lugar da Pedra) e 1993 (JI Vila Facaia). Esse período, caracterizado por um vazio normativo, manifestado com a ausência da publicação das respectivas Portarias de criação dos jardins de infância da rede pública, que anualmente deveriam de ser publicadas.

“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.” (Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, Ponto 3, artigo 6º)

A autarquia tem na sua dependência duas auxiliares de acção educativa, para que os jardins de infância pudessem funcionar. Essas auxiliares de acção educativa eram suportadas pela respectiva autarquia.

*“(…) O Sr. Vereador (...) solicitou para ser esclarecido se continuam a ser efectuados processamentos a favor das Juntas de freguesia após a assinatura do acordo de colaboração- Educação pré-escolar.”
A2CM97-101F*

A autarquia de Torres Vedras dispunha assim em 1998 de 30 auxiliares de acção educativa do Ministério da Educação e duas auxiliares que faziam parte dos dois jardins de infância, que até então poderiam ser considerados meramente autárquicos.

“A câmara entretanto accionou o processo. Uns eram do quadro, outros passaram a contratadas e a questão dos três anos, e depois renovava-se o contrato e as pessoas, a maioria manteve-se até aos dias de hoje.” (ECHF4:4)

Com a celebração do acordo atrás referido, a componente educativa passa a contemplar a necessidade de afectação de auxiliares de acção educativa, pelo que a autarquia se vê na necessidade de efectuar o seu recrutamento. Esse quadro passa a ser actualizado anualmente, tendo a participação do Ministério da Educação mediante a apresentação da respectiva nota de encargos.

Em 1999 com a publicação do Decreto-lei n.º 515/99, de 24 de Novembro; surge um novo enquadramento normativo para o pessoal não docente, alegando que o anterior Decreto-lei n.º 223/87, de 30 de Maio, revelava de forma manifesta, um claro desajustamento face à realidade, pelo que o Governo sentiu a necessidade de elaborar um novo regime jurídico por forma “*a espelhar, coerente e exaustivamente, a essencialidade das respectivas funções*”⁹⁶ e aí clarifica o conceito de pessoal não docente como:

“Por pessoal não docente entende-se o conjunto de funcionários e agentes que, no âmbito das respectivas funções, contribuem para apoiar a organização e a gestão, bem como a actividade sócio-educativa das escolas incluindo os serviços especializado de apoio-sócio-educativo” (Decreto lei n.º 515/99, de 24 de Novembro, art.º 2)

Este diploma será revogado mais tarde em 2004, pelo Decreto-lei n.º 184/2004, de 29 de Julho, e estabelece o regime estatutário específico do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Actualmente a autarquia possui um quadro de pessoal não docente muito alargado, composto por auxiliares de acção educativa, pessoal de apoio para o Serviço de Apoio à família e ainda para as actividades do prolongamento dos horários, registando a autarquia neste momento uma dificuldade em termos da gestão de recursos humanos, quer do ponto de vista funcional quer do ponto de vista relacional.

⁹⁶ Decreto-lei n.º 515/99, de 24 de Novembro.

“Eu tenho uma funcionária estritamente só para o sector da educação para tratar de todos os problemas e todos os dias tenho problemas novos, situações novas.” (EPJSPS4:8)

Com a passagem da contratação do pessoal não docente afecto à rede pública da educação pré-escolar, a autarquia deparou-se com a necessidade de criar condições para o seu recrutamento, tendo uma função activa na organização dos procedimentos concursais.

“São alguns critérios legais e depois são outros que nós entendemos como preferenciais para o aviso de abertura desses procedimentos concursais. A formação profissional. Se têm ou não formação profissional e em que medida é que essa formação profissional tem a ver com o desempenho delas. A avaliação do desempenho também é uma questão muito importante, porque já temos a avaliação do desempenho normalizada. A formação académica, portanto a formação de base.” (ER6:11)

“Passam por um procedimento concursal, agora as pessoas contratadas por eles, nós temos sempre que de preferência já tenham experiência, que conheçam o trabalho das pessoas. Que façam uma entrevista para poderem aferir realmente se a pessoa reúne as condições, não digo mínimas, as condições que se exigem de alguém para trabalhar com crianças.” (ETC3:4)

Também desde cedo a autarquia se preocupou em elaborar um plano de formação, desenvolvendo-o inicialmente com a técnica da autarquia e posteriormente até aos dias de hoje um protocolo com a escola de formação profissional em que foi criado um currículo para formação de auxiliares de acção educativa que prestassem um apoio qualificado e adequado ao contexto das exigências da educação pré-escolar. Esse curso designa-se por Técnico de Apoio à Infância e sendo um curso profissional de nível III, dando equivalência ao 12º ano de escolaridade.

“Acontece é que não havia formação de base específica para auxiliar de acção educativa até há alguns anos atrás. Agora já há. As escolas profissionais do nosso concelho, nomeadamente numa, essas pessoas têm alguma vantagem porque algumas delas têm um curso específico.
(...) Na ESCO – escola de serviços e comércio do oeste. ” (ER6:11)

Perante a necessidade para o serviço de apoio à família, a autarquia viu-se na necessidade de encontrar técnicos qualificados, pelo que a mesma escola

ESCO de Torres Vedras cria um curso de Animador Sociocultural⁹⁷, que pudesse responder às necessidades da qualificação destes mesmos técnicos animadores, aos quais era dada a componente não lectiva relacionada como o alargamento do horário nos jardins de infância.

“(...) estamos a falar de outras pessoas que acompanham os meninos e que nós chamamos de monitores, mas a categoria é exactamente a mesma. (...)

Quando falamos em monitoras no pré-escolar são aquelas senhoras que acompanham os meninos no que são os serviços de prolongamento de horário.” (EM2:7)

Esta enorme responsabilidade na afectação do pessoal de apoio é tida como uma condição fundamental para o sucesso do funcionamento dos jardins de infância, quer no apoio à vertente lectiva quer na vertente não lectiva.

“Não é um trabalho que se dê a qualquer pessoa. Não menorizando ninguém, as pessoas têm que ter perfil para isso e têm que apostar profissionalmente nesse trabalho, pelo facto é fundamental em termos de segurança, de acompanhamento metodológico, tudo.” (ER6:12)

Com o crescimento dos espaços educativos surge ainda a necessidade de aumentar o número de pessoal de apoio não só por motivos de apoio educativo à educadora na componente lectiva, como garantir o apoio aos refeitórios, ginásios, etc.

“Do quadro da Câmara Municipal, através de um acordo de cooperação com o Ministério da Educação, não é? Com a Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo. São do nosso quadro e estão colocadas nos jardins de infância do concelho.” (ER6:11)

Em 2008 com a Portaria 1049-A/2009, de 16 de Novembro, é estabelecido o rácio de auxiliares de acção educativa, sendo definidos os critérios e a respectiva fórmula de cálculo para a determinação da dotação máxima de referência do pessoal não docente, por agrupamento de escolas ou escola não agrupada sendo que para a educação pré-escolar.

⁹⁷ O Curso de Animador Sociocultural, na ESCO, inicia-se em 1995/1996 com 24 alunos, duplicando no ano seguinte (49). Mantém nos anos sucessivos entre os 49 e os 44 alunos, anualmente (CE, 2006).

“2- A fórmula de cálculo para os auxiliares de acção educativa é a seguinte:

2.1 — Educação pré -escolar:

a) Para um número igual ou inferior a 40 crianças, um auxiliar;

b) A este número acresce mais um auxiliar por cada conjunto adicional de 1 a 40 crianças; (art.º 4º. Ponto 2).

Verificamos todavia que dada a necessidade do alargamento do horário, cada caso é um caso e a afectação dos recursos humanos que ultrapassam este critério depende das necessidades locais.

“Cada caso é um caso. O que é que acontece? A câmara tem duas pessoas de serviço de apoio à família. Eu julgo que é duas. Não sei se é duas se é três. Eu julgo que são duas. Mas depois o jardim não consegue funcionar com duas professoras e duas pessoas de serviço de apoio á família porque está aberta das oito e um quarto até às seis e um quarto. Depois há uma parte que nós assumimos que nós chamamos tarefeiras. Nós nunca contratamos tarefeiras. Temos outros moldes. Mas é essa. Há várias pessoas que fazem cinco horas.” (EPJPR10:7)

Em síntese, o papel da autarquia na sua relação com a afectação dos recursos humanos do pessoal não docente nos jardins de infância da rede pública foi um percurso trilhado em paralelo ao da expansão da rede pública da educação pré-escolar, no que concerne aos recursos físicos, em que a sua tangencia emerge como um contributo fundamental no desenvolvimento dessa mesma rede e com a participação conjugada do município e das juntas de freguesia, que em conjunto procuram soluções para a funcionalidade dos seus equipamentos educativos, enquadradas nas possibilidades e nas necessidades locais.

“A junta tem duas funcionárias fora as que a câmara tem e que são auxiliares que estão nos quadros da câmara. A junta tem duas que estão precisamente a dar apoio, o apoio ao SAF, não é? Para depois da hora.” (EPJT11:5)

“Existe uma vertente também que é o serviço de apoio à família em que algumas contratações são feitas por nós. O pessoal.” (EPJPR10:6)

A gestão desses recursos humanos é todavia vista na perspectiva da autarquia como uma das áreas problemáticas da sua gestão não apenas pelo aumento da despesa pública anual como do ponto de vista das relações humanas e dos conflitos que por vezes emergem, dado o crescente aumento de

peessoas necessárias ao funcionamento dos jardins de infância, nomeadamente para o serviço de apoio à família.

“Os apoios. Ali têm sete ou oito pessoas.” (EPJPR10:7)

“Acho que deve começar a desconcentrar isso em cima dos agrupamentos e a gestão de pessoal do SAF não devia de ser feita por uma técnica superior nem por nenhum administrativo. Deve ser entregues a cota relativamente à qual compete para aquele número de estabelecimentos de ensino, de educação e de ensino daquele agrupamento. Ponto final! A gestão de pessoal não pode ser uma coisa feita assim de forma intermitente. Tem que se dar as condições e depois deixar que cada um deles seja responsável.” (EFC9:8)

Em 2009-2010 estão afectas à autarquia 49 auxiliares de acção educativa, de acordo com os dados do aditamento ao Acordo de 2009/2010 (Volume III, Anexo VI, 6.2). Contudo e apesar de designar-se ainda por auxiliares de acção educativa, a nova Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que veio definir e regular os regimes de vinculação, de carreiras e remunerações dos trabalhadores da função pública, a carreira de auxiliar de acção educativa passa a designar-se por carreira de assistente operacional.

“A gestão do pessoal não docente, assistentes operacionais, que entretanto mudaram de categoria. Faço a gestão de 120 assistentes operacionais que estão ao serviço nos jardins de infância, tanto na componente lectiva como no serviço de apoio à família. “ (ETC3:3)

8.3. Os Recursos Materiais: Exigência para a Funcionalidade dos Equipamentos de Educação Pré-escolar

O papel da autarquia na construção da rede pública da educação pré-escolar circunscreve-se também aos recursos materiais dos jardins de infância, considerando os recursos materiais como os meios necessários à realização das actividades para as crianças dos 3 anos à idade de ingresso no ensino básico, sendo também uma das exigências para a funcionalidade.

Hennings (1978) citado por Zabalza (1998:246):

“diz que o planeamento do espaço, no que se refere aos seus aspectos estruturais, “fixa de modo permanente as actividades a realizar, já que afecta o comportamento das pessoas dentro desses espaço e a maneira como se comunicarão uma com as outras” (p. 182)”

Nesta área, verificamos que o município tem aqui também um papel fundamental em parceria com as juntas de freguesia no apetrechamento dos jardins de infância considerando os recursos materiais os que vão desde o mobiliário ao material didáctico e informático passando também pelo material de apoio e consumo e o material lúdico, geralmente afecto aos espaços exteriores.

Verificamos que desde o início da criação dos equipamentos de educação pré-escolar públicos e para que neles funcionassem era necessário para além das instalações proceder ao seu apetrechamento. Essa competência da autarquia, já protocolada no primeiro Acordo com o Ministério da Educação, em 1978, perpetuou-se até aos dias de hoje.

“2- Compete à entidade responsável pela cedência ao Ministério da Educação e Cultura das instalações e equipamento adequado”
(Acordo de cooperação, 1978:1)

O mobiliário foi e é um dos recursos materiais prioritário e é assim considerado uma componente integrante do espaço físico do estabelecimento de educação pré-escolar, tendo sido manifestada uma crescente preocupação da autarquia no que concerne à sua qualidade e especificidade.

“Tem havido uma preocupação muito grande de adequar todos os jardins de infância com material pedagógico, didáctico para que efectivamente esse tipo de actividades se pudessem concretizar.”
(EFC9:9)

Seguidamente era importante garantir os materiais de expediente e de limpeza de forma a garantir também, entre outras, as condições de higiene das instalações, sendo essa uma área igualmente assegurada pela autarquia, inicialmente pelo município e posteriormente pelas juntas de freguesia.

“Por proposta do Sr. Vereador Dr. José Augusto Carvalho, deliberado atribuir um subsídio mensal de três mil e quinhentos escudos, a título de despesas com expediente e limpeza dos jardins de infância, nos casos em que esses estabelecimentos não disponham de auxiliares. O processamento desses subsídios será feito em face de comunicação escrita das educadoras de infância, mediante visto do Vereador do Pelouro” (A21CM-81/F29V)

Relembramos que em 1981 estavam a funcionar 10 jardins de infância.

Essa verba continua a ser atribuída, no sentido de poder garantir a funcionalidade nos jardins de infância.

“ SUBSIDIO PARA EXPEDIENTE E LIMPEZA A ESCOLAS DO PRIMEIRO CICLO E JARDINS DE INFÂNCIA:

O Sr. Vereador Dr. António Carneiro suscitou a questão de vir a ser acautelado a nível do Plano e Orçamento, as verbas necessárias ao pagamento do subsídio em título, de acordo com a listagem que se apresentou, propondo que o valor venha a ser de dezassete mil escudos por sala ao ano. (...) A câmara deliberou aprovar a verba proposta para o subsídio em título, acautelando-se a situação a nível do próximo Plano e Orçamento, bem como que se venha a processar a verba respeitante aos telefones.” (A26CM-95/F115F)

Até 1996, o Ministério da Educação colaborava na cedência de materiais de apoio pedagógico aos educadores e ainda numa verba anual para a aquisição de material didáctico, publicada em Diário da República, que apesar de tudo era insuficiente, na medida em que os educadores não podiam geri-la em numerário ao longo do ano, mas dentro de um prazo estipulado para efectuar a sua aquisição. Para o desenvolvimento de projectos em que eram necessários alguns recursos, tinham de recorrer ao município ou à junta de freguesia, situação que ainda hoje também se mantém. Por vezes também essa colaboração é com as famílias.

“Tem diversas vertentes. Uma tem a ver com o apoio financeiro que damos a cada um dos jardins de infância e se calhar a outra parte do apoio mais informal nas conversas que nós temos com as educadoras e com os pais.” (EPJSMS6:10)

“Não interferimos directamente no programa, digamos assim, educacional de cada uma delas. Somos um meio, um veículo para que elas possam efectivamente trabalhar as ideias que têm. Temos as parcerias dos transportes, as piscinas, todos os projectos que elas têm basicamente é feito connosco, autarquia, que pomos os nossos meios ao dispor das mesmas para elas poderem trabalhar.” (EPJAC3:5)

O Despacho conjunto 258/97, de 21 de Agosto, vem estabelecer as normas para a aquisição de equipamento e material, na sequência do estipulado no artigo 27.º, número 2, do Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho.

Esse Despacho conjunto, ao definir um conjunto de requisitos de qualidade, vem ainda dar orientações sobre o tipo de material para o apetrechamento das salas de jardim de infância através do seu anexo n.º 1. É

sobre esta regulamentação dos materiais que a autarquia desenvolve a sua actividade, sendo esta atribuída actualmente a uma técnica superior.

“O que nós fazemos é: inicialmente fazemos um levantamento do que o Ministério nos aconselha, depois reunimos com o agrupamento. Depois de termos uma listagem, criamos um caderno de encargos para concurso público, em que nós dividimos tudo por lotes, em que existe por exemplo o lote da língua portuguesa, o lote da matemática, o lote do estudo do meio ou das ciências, a actividade física e desportiva, as expressões. Não sei se me estou a esquecer de algumas.” (ETP4:5)

“Tem a ver com o número de salas. Nós o que fazemos é: estipulamos uma listagem por sala, seja ela 1º ciclo ou pré-escolar. Cada uma tem um valor.” (ETP4:5)

A autarquia adoptou a sua metodologia para proceder ao apetrechamento de um estabelecimento de educação pré-escolar, na medida em que após a elaboração da respectiva listagem de acordo com o número de salas a funcionar, é necessário a elaboração do respectivo caderno de encargos, por forma a proceder às diferentes fases da sua aquisição, através de concurso, dentro do que são as normas internas de funcionamento: articulação com a secção de contabilidade e aprovisionamento e respectiva cabimentação orçamental.

“AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO PARA O JARDIM DE INFÂNCIA DE VILA FACAIA – CONCURSO LIMITADO SEM APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS – DECRETO-LEI NÚMERO CINQUENTA E CINCO, BARRA, NOVENTA E CINCO, DE VINTE E NOVE DE MARÇO – RELATÓRIO DE ANÁLISE.⁹⁸

(...) “visando o fornecimento do mobiliário para as instalações em título e na sequência da deliberação tomada pelo Executivo, em sua reunião de vinte e três do mês em curso, reuniu a Comissão de Análise, nomeada em dez de Agosto último, para apreciação das propostas apresentadas para o efeito, tendo nesta conformidade sido elaborados o relatório seguinte: (...)” (A30CM-95/F5V)

“E depois tentamos equipá-las. Um estabelecimento de ensino que tenha quatro salas de 1º ciclo e duas de JI’s, nós multiplicamos isso, ou seja, eu tenho um lote por sala, e vou multiplicando e é assim que temos um valor depois total.” (ETP4:5)

⁹⁸ Decreto-Lei n.º 55/95. D.R. n.º 75, Série I-A de 1995-03-29 (Ministério das Finanças) transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas n.os 92/50/CEE, do Conselho, de 18 de Junho de 1992, e 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993, e estabelece o regime de realização de despesas públicas com empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços e bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis.

“Nós temos por estabelecimento e qual é a variável? É o número de salas.

Tem a ver com o número de salas que existe (...)

A listagem é feita uma vez e é igual para todos. Depois vai variando.

E o que é que varia? É o número de salas de pré-escolar e 1º ciclo.”

(ETP4:6)

Este procedimento também torna visível que a aquisição de material para os estabelecimentos educativos tem se ser pensado previamente, para que no plano orçamental da autarquia esteja a sua respectiva cabimentação financeira.

“De facto aquilo era impressionante, porque aquilo era acção tal. A aquisição de material didáctico para o 1º ciclo, tanto. A aquisição de material didáctico para o pré-escolar. E depois, aquilo ainda era tudo desdobrado, de modo que havia muita dificuldade em estar a cortar. Depois um bocadinho aqui, um bocadinho ali e depois pronto.(...) Rubrica a rubrica.” (ECJR5:6-7)

“Essas rubricas do orçamento, disto ou daquilo, eu já sabia os dinheiros que tinha. Não é?” (ECHF4:12)

A preocupação com a qualidade dos materiais para o apetrechamento dos jardins de infância tem sido crescente na gestão autárquica, quer ao nível do município quer ao nível das juntas de freguesia, aliada aos recursos físicos.

“Todo o material didáctico do melhor e pronto.” (EPJC8:3)

“As juntas de freguesia, em termos de competências e competências atribuídas por decreto, digamos assim, não delegações de competências, não delegações que se vêm formar a seguir, nós temos competências ao nível dos jardins de infância, o manter dos edifícios em termos do material de expediente geral: material de limpeza, algum material didáctico. Isso é uma competência nossa, intrínseca, faz parte do nosso orçamento, digamos assim.” (EPJSPS4:2-3)

Para além dos novos materiais há uma preocupação de reequilibrar as outras salas que funcionam há mais anos, no sentido de repor ou qualificar esses mesmos materiais que o tempo e o uso lhes vão dando.

“Vem para a câmara municipal e a Ana Paula que está agora a tratar do assunto, o que ela faz é que repõe noutros sítios, normalmente os que estão com mais falta de material didáctico, que já são mais antigos. Então nós repomos.” (ETP4:7)

Todavia, as dinâmicas desenvolvidas pela autarquia para a aquisição dos materiais do quotidiano aparecem-nos diferenciadas, de acordo com a funcionalidade e a prontidão da resposta e com os métodos de trabalho do município e de cada junta de freguesia, face ao apoio prestado.

“Tem a ver com a prontidão. Tem a ver também com a co-responsabilização, ou seja, quem escolhe hoje os materiais nas escolas são os professores, seja de limpeza seja do que for. Se correr mal são eles os responsáveis por isso. Se correr bem tanto melhor para todos. Se formos nós a escolher e depois da parte de lá “Isto não é bom, isto não presta”. Assim não. Quem lá está, quem está dentro do barco é que sabe o que lá vai dentro, como se costuma dizer. Como tal eles fazem as compras e nós pagamos dentro dos limites. Dentro dos limites, claro.” (EPJPR10:8)

“Por iniciativa própria da junta de freguesia. Comprou uma máquina de lavar roupa assim como comprou um microondas. Assim como comprou dois aquecedores. Assim como comprou dois triciclos. De vez em quando anda a investir.” (EPJM5:16)

“Tudo fornecido por nós. Tem uma série de impressoras e computadores que eram nossos.” (EPJPR10:9)

A qualidade, variedade e características dos materiais também sofrem alterações em resultados da evolução e da solicitação da própria sociedade, quer ao nível da sociedade do conhecimento quer ao nível dos requisitos pedagógicos. É o exemplo dos materiais informáticos e dos materiais didáticos cujos atributos⁹⁹ constituem um código completo de valores formativos na Educação Infantil (Zabalza, 1998).

“Passamos do facto de haver 2m2 para quatro, cinco professores que não cabem todos lá dentro para salas de reuniões, de estar, de atendimento que eu acho muito bem e acho perfeito salas com multimédia e com tudo. Eu quando entrei na câmara há 8 anos, nós estudámos por nossa iniciativa. Carvoeira era um ponto desses. Foi a primeira escola da nova geração que inaugurámos em que tínhamos uma sala de informática para todos os meninos. (...) (...) Nós hoje, sete anos depois, cada menino tem o seu computador, e cada sala está adaptado de meios audiovisuais para todos. Isso foi um disparo. Foi um disparo louco. Acho isso perfeito.” (EPRCM8:6-7)

Também as alterações dos espaços na concepção dos novos modelos de estabelecimentos educativos trazem consigo a necessidade de repensar e

⁹⁹ Desses atributos, o autor refere com sendo: (1) a procedência em que os materiais carregam implícitos valores e uma determinada concepção metodológica; (2) O tipo de interação que facilitam nas crianças; (3) o tipo de actividades que sugerem e estimulam e por último (4) a localização e a disposição dos materiais no espaço.

adquirir novos materiais de apoio, quer para os espaços interiores quer para os espaços exteriores.

“Temos lá uma biblioteca com tudo informatizado. Na minha idade eu lá sabia alguma vez o que era um computador. Os quadros são todos interactivos, o que é muito bom.” (EPJC8:11)

As juntas de freguesia têm uma função importante no que concerne aos materiais de uso corrente e de limpeza, sendo elas, através de protocolos com o município, que têm a tarefa de participar. A forma de gerir essas verbas apresenta-se também diferenciada, caracterizada pela experiência e também pelas características de gestão individual.

“Ainda bem que pergunta porque isso funciona assim. Nós inicialmente quando para cá viemos, quando começou os agrupamentos. Já aqui estou desde Janeiro de 2002, o que acontece é que nós não nos sentíamos bem, bem servidos pelo modelo que estava implementado. Nós dávamos cento e setenta e cinco euros, mais ou menos isso, por sala. Entregávamos ao agrupamento. Pagávamos ao agrupamento e o agrupamento fazia a gestão dos materiais, principalmente limpeza e manutenção. Hoje havia, amanhã não havia. Vinha hoje, amanhã não havia. Não quero dizer que as coisas lá ficassem, mas como era criava-nos alguns problemas. Mas foi um ano e pouco mais e eu propus ao agrupamento que nós não mandávamos para lá dinheiro nenhum mas não pedíamos lá nada. Foi assim que ficou. Aí nós pagamos tudo e não temos relação nenhuma com o agrupamento nesse sentido.” (EPJPR10:7-8)

“Tomem o telefone. Vocês é que sabem e depois quando vierem encontrar nós logo vemos. Quando nos encontramos, logo falaremos. Isto, tanto a escola como a pré-escola. Compras é a mesma coisa. Produtos, a mesma coisa. Elas vão à loja. Aqui há uma loja. Elas precisam, vão lá, levam e depois nós vamos lá pagar.” (EPJPR10:8-9)

Sublinhamos que o Estado, em 28 de Junho de 2002, através do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Educativa publica o aviso n.º 8022/2002 (2ª série) de forma proceder ao concurso para a qualificação do mobiliário dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Decorrente deste aviso e tendo sido efectuado o processo, é publicado, em anexo, a listagem do mobiliário qualificado através do despacho 20841/2004 (2ª série) de 11 de Outubro, com indicação das respectivas firmas concorrentes. Esse processo e qualificação incidem sobre modelos de mobiliário propostos por empresas habilitadas em termos da legislação em vigor, tem como objectivos garantir não só a conformidade com os requisitos previamente

definidos pela Direcção Geral da Administração Educativa, como induzir a promoção qualitativa da oferta e simplificara as formalidades no apetrechamento das escolas. Todavia este documento é regulados, pois cabe à autarquia a sua aquisição ou não, na medida em que todo o apetrechamento fica ao seu encargo e critério, tanto ao nível das quantidades como da variedade dos materiais e mobiliário a adquirir. Aqui está um indicador de maior ou menor investimento da autarquia no sector público da educação pré-escolar.

Também foi por iniciativa do município que se procedeu à instalação de telefones, no sentido de minimizar o isolamento de alguns jardins de infância, o qual apelou à necessidade de resolução do pagamento mensal que actualmente é suportado pelas juntas de freguesia. Em 2009, e tendo por base esta dinâmica autárquica, todos os jardins de infância dispõem deste recurso.

“O Sr. Vereador António Carneiro informou a câmara de que está a estudar a possibilidade de no próximo orçamento vir a ser contemplada a instalação de telefones em algumas escolas do ensino básico e jardins de infância, que estejam mais afastadas do aglomerado urbano, desde que se resolva o pagamento mensal. A Câmara deliberou tomar conhecimento.” (A7CM96:F48V)

Podemos ainda concluir que a autarquia tem assim a seu encargo toda a logística da rede pública da educação pré-escolar que vão dos recursos físicos e materiais aos recursos humanos com o pessoal não docente. Fundamentalmente a logística tem uma perspectiva organizacional na medida em que ela para além de criar e administrar os recursos, movimenta o funcionamento da rede pública dos jardins de infância desde o seu planeamento, criação, manutenção e monitorização diárias das situações e gerenciando informações.

Pela definição do Council of Supply Chain Management Professionals, "Logística é a parte do Gerenciamento da Cadeia de Abastecimento que planeja, implementa e controla o fluxo e armazenamento eficiente e económico de matérias-primas, materiais semi-acabados e produtos acabados, bem como as informações a eles relativas, desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o propósito de atender às exigências dos clientes" (Carvalho, 2002: 31).

Em síntese, verificámos que os recursos materiais afectos a cada estabelecimento de educação pré-escolar são decididos em função dos espaços

existentes e das suas características (área e número de salas). Esses materiais comportam o mobiliário, o material didáctico, de apoio e de consumo e o material de exterior. O mobiliário é necessário como meio para a realização das actividades pedagógicas e, a seguir às instalações, é um recurso importante na criação dos equipamentos para a educação pré-escolar, contribuindo em conjunto, para a construção dos padrões de qualidade da oferta educativa.

“Para mim a qualidade é o que tem as instalações em si. As instalações.

(...)

O grande passo talvez não. Se calhar é o primeiro passo. É o primeiro passo porque por exemplo, nós vamos aí a um café. Tomar um café, por exemplo, nós entramos e dizemos assim, o café pode ser bom mas as instalações não prestam. E uma criança ou um encarregado de educação que entra num espaço que sabe que vai lá ter que pôr o seu filho, durante um X tempo, se os olhos não tiverem a primeira boa impressão das instalações que tem é sempre uma imagem negativa. Penso que é o primeiro passo criar boas condições para as crianças estarem bem instaladas e depois os encarregados de educação sentirem que os seus filhos estão bem instalados.” (EPJM5:15)

O material didáctico bem como o de apoio no qual se podem incluir os equipamentos audiovisuais, de informática, de reprografia bem como o material de desgaste, é fundamental para o desenvolvimento das actividades diárias e de concretização dos projectos a desenvolver com as crianças. A ausência deste tipo de material pode ser um dos elementos inviabilizadores dos mesmos projectos.

O material de exterior também considerado lúdico na medida em quem se destina essencialmente ao jogo e à brincadeira como processos de socialização e desenvolvimento da motricidade.

O papel da autarquia é fundamental nesta área na forma como poderá contribuir em maior ou menor qualidade no apetrechamento dos jardins de infância, tendo em conta as características locais.

“Os principais problemas relacionados à qualidade do projecto têm relação, pela sua própria natureza desta dimensão da qualidade, com as condições de financiamento e dotação destinadas ao desenvolvimento dos programas de Educação Infantil” (Zabalza, 1998:42)

Os recursos materiais também sofreram mutações ao longo destes anos, quer fruto da evolução da sociedade de consumo com crescente aumento das ofertas de mercado, quer das transições pedagógicas fruto dos objectivos da educação pré-escolar pública, com a publicação das Orientações Curriculares em 1997 (Despacho n.º 5220/97, de 4 de Agosto) e o serviço de apoio à família.

Uma dos aspectos a sublinhar é ainda a relação desses materiais com os profissionais de educação de infância- os educadores.

É sobre esse tema que iremos apresentar os dados no ponto seguinte.

8.4. Os Recursos Materiais nos Estabelecimentos de Educação Pré-escolar e a sua Relação Pedagógica com os Educadores de Infância

A autarquia, no que concerne ao seu papel interventivo na questão dos recursos materiais dos jardins de infância deixa claro as fronteiras que se situam no logístico e não no pedagógico, ou seja, na sua utilização posterior no âmbito das actividades.

“Da qualidade eu iria para aquilo que é infra-estrutural. Nós não íamos para aquilo que são as questões pedagógicas. Isso era uma questão quer era do Ministério da Educação. Aquilo que nós éramos complementares, isto é, fazíamos algumas sessões de formação para professores. Isso fazíamos. Mas isso era de adesão voluntária. Os professores iam se queriam. Julgo que algumas dessas, agora não me recordo, não me esteja a recordar de nenhuma, mas seriam pessoas com qualidade, reconhecidas na educação, de encontros de professores, mas sempre de adesão voluntária. A questão da qualidade pedagógica era uma questão.” (ECJR5:7)

O envolvimento passa também pela formação no que é a criação de espaços formativos de debate e de discussão sobre a educação pré-escolar.

“Não se envolvia como prioridade. Isso era do Ministério da Educação. O nosso envolvimento era, como digo, complementar, porque fazíamos encontros de professores, não é? E colóquios para professores, etc. Mas sempre de adesão voluntária. Para além daquilo que apostamos muito foi a formação de auxiliares de acção educativa. Isso, tiveram essas acções de formação.” (ECJR5:7)

O papel da autarquia contempla a aquisição dos materiais como podemos verificar no ponto anterior. Todavia está presente que essa aquisição é uma das suas competências, inerente à própria construção do edifício. Todavia ressalta no discurso dos entrevistados quer do município quer da junta de freguesia que as fronteiras se situam entre a aquisição e a sua utilização, pelo que essa é uma tarefa tanto quanto possível partilhada com os técnicos responsáveis pela sua utilização e aplicação - os educadores de infância.

“O que nós fazíamos era a aquisição não só de mobiliário mas também de material didáctico. E o que eu tentei sempre encontrar era, existe do Ministério uma listagem que é o mínimo aconselhável e depois falar com o agrupamento em causa e tentar com a educadora que estava no executivo, tentar perceber o que depois daí era necessário acrescentar ou não.” (ETP4:4)

“Esse é o meu entendimento sem me querer meter na parte pedagógica, olhando de fora. É o meu entendimento.” (EPJSPS4:5)

A percepção da autarquia no que concerne à relação dos educadores com os materiais passa também pelas suas características profissionais dos educadores de infância, cujas escolas de formação são diversificadas com implicações que vão desde a organização dos grupos de crianças por salas de actividades ao tipo de materiais necessários no contexto de cada modelo pedagógico.

“eu acho também que aí as educadoras têm tido um papel importante que é o de adequar sempre e depois cada educadora é uma educadora e nós, é engraçado, porque as educadoras depois têm um conjunto de formações completamente, não digo díspares, mas diferentes. A gente vê as que são formadas no João de Deus, aquelas que são formadas nas escolas superiores de educação ou as que vieram dos Magistério. Há questões que ainda têm a ver com a própria organização. Por exemplo, a rede pública entende efectivamente que deve gerar grupos de três, quatro e cinco anos juntos enquanto que vamos para o privado ou para a solidária e temos a maior parte deles em grupos de três, de quatro e de cinco.” (EFC9:9)

Recordamos que no referencial teórico, a necessidade de profissionais de infância para a rede pública da educação pré-escolar criou a necessidade de abertura de cursos de formação por todo o país, nos mais variados contextos: desde o privado ao público, desde as escolas normais de educadores de infância às escolas do magistério primário. Também o desenvolvimento

profissional, em que se observam diferentes fases por que passam os docentes (Huberman,1992) e Katz (1993) preconizam várias práticas nos educadores de infância com implicações nos modelos curriculares, que de acordo com Spodeck & Brown (1996:15) citado por Cardona (2006: 74) “é *“uma representação ideal de premissas teóricas, políticas administrativas e componentes pedagógicas de um programa destinado a obter um determinado resultado educativo”*. De acordo com Cardona (2006) os modelos curriculares derivando de teorias que explicam como as crianças se desenvolvem e aprendem e de noções sobre a melhor forma de organizar os recursos e oportunidades de aprendizagem assim sobre juízos de valor sobre o que é mais importante que estas aprendam.

A autarquia manifesta um cuidado de poder apetrechar os jardins de infância com recursos materiais o mais adequado possível, contudo com a margem de incerteza de que muitos profissionais possam utilizá-los de forma diferenciada no que também concerne às suas finalidades e também com maior ou menor valoração da sua qualidade.

“Sabemos que à partida, uns professores sentem-se mais à vontade em utilizar um dado material do que outro. Penso que o mesmo acontece com os educadores, não é? Eu posso dar importância a um determinado material e a colega dá a outro. Logo isso é um bocadinho subjectivo pedir a opinião ao colega que está colocado naquele ano, naquela sala, não é?” (ETP4:4)

A relação dos materiais adquiridos pela autarquia passa, no momento actual, pelo agrupamento de escolas e não propriamente pela educadora de sala, pelo facto de que também a colocação dos educadores sendo caracterizada pela mobilidade frequente, posiciona-os numa situação de nomadismo profissional.

“Então decidimos pedir ao agrupamento e também muitas vezes aquilo que acontece é, também fazemos um relatório daquilo que foi feito. Vamos imaginar que o ano passado estive num estabelecimento de ensino a equipar, o que nós fazemos é conversamos também com esses educadores ou professores e tentamos perceber onde é que falhamos, para que no próximo não voltarmos a cometer o mesmo.” (ETP4:4)

Este é um percurso em desenvolvimento, na medida em que a autarquia procura a colaboração de outros actores da comunidade escolar no sentido de adequar, o melhor possível, os materiais aos contextos diferenciados,

procurando criar os meios que facilitem a articulação entre as intenções educativas e os métodos de trabalho.

“Somos nós, mas procuramos partilhar também essa opinião com as educadoras e com os agrupamentos de escolas acima de tudo. Procuramos que eles nos ajudem nessas coisas. Inclusivamente estamos a preparar e não está feito ainda. Estamos a preparar um modelo de avaliação do mobiliário escolar, do material didáctico e do equipamento informático também, para que possamos recolher, numa base mais organizada e mais sólida as informações, no fundo de quem trabalha com isso diariamente.” (ER6:7)

Verificamos uma preocupação por parte da autarquia face ao equipamento utilizado nos estabelecimentos de educação pré-escolar. Este, sendo um meio de intervenção directa do educador de infância na sua acção pedagógica, as suas características deverão compatibilizar-se com o contexto social, cultural e geográfico do estabelecimento de educação pré-escolar, bem como com a metodologia utilizada pelo educador de infância e as Orientações Curriculares para este nível educativo (Despacho n.º 5220/97, de 4 de Agosto). A Adequação e as especificidades são muitas vezes, senão quase sempre, resultantes da colaboração do município com as juntas de freguesia, pela situação privilegiada da sua proximidade ao contexto educativo e pela comunicação mais próxima e directa com os educadores de infância.

“E a junta, neste caso, substitui quase sempre a câmara. Quase sempre a câmara porque a nossa relação é muito chegada. Por exemplo: material didáctico, material informático. Os próprios computadores, quando precisam. Por exemplo os meninos têm um computador, têm três computadores para os meninos numa bancada pequenina que nós, junta, fizemos para os meninos terem acesso aos computadores. Temos a NET que á a NET aqui da junta. Temos, temos tudo o que este jardim quer. Ele tem tido. Não há nada que este jardim não queira que não tenha tido.” (EPJT11:5)

A relação pedagógica dos educadores com os materiais é um dos indicadores para a qualidade do programa de educação pré-escolar, sendo que a autarquia procura contribuir para essa qualidade. As perspectivas de ambos cruzam-se na fronteira entre o pedagógico e o logístico podendo correr o risco de que a intercepção desses mesmos critérios de qualidade possam atingir níveis diferenciados de acordo com as perspectivas múltiplas de ambas as partes.

De acordo com Katz (1998:19):

“Será razoável admitir que os efeitos significativos e perduráveis de um programa dependem essencialmente da forma como ele é vivido pelo seu público-alvo.”

8.5. Os Horários lectivos e não lectivos nos estabelecimentos de educação pré-escolar da rede pública

A organização dos horários nos estabelecimentos da rede pública da educação pré-escolar é efectuada pelos próprios estabelecimentos de educação e de ensino, não tendo tido a autarquia um papel interventivo directo quanto ao seu funcionamento.

O procedimento face à organização dos horários foi regulado inicialmente pelo Estatuto dos Jardins de Infância (Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro), tendo em consideração o disposto na Lei n.º 5/77 de 1 de Fevereiro. No período entre 1977 e 1979, a regulação era sustentada pelo Despacho n.º 50/78, de 15 de Maio, que determinava:

“5-2. Período de funcionamento – as classes funcionarão seis dias por semana, durante seis horas diárias, em dois períodos excepto aos sábados, em que funcionarão apenas num período, sem embargo de, localmente a pedido da maioria dos pais, poderem ser propostas outras soluções, inclusive o não funcionamento ao sábado, o que carecerá sempre de aprovação da Direcção Geral do ensino básico.” (Despacho n.º 50/78, de 15 de Maio).

Verificamos que na autarquia de Torres Vedras só em 1979 com o primeiro jardim de infância (Jardim de Infância da Ereira), publicado na Portaria 394/79, de 3 de Agosto, é que o estabelecimento de educação pré-escolar teria de se regular pelo Despacho 50/78, logo substituído pelo Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro.

“Art.º 47.º - 1 – O horário semanal dos educadores é de trinta e seis horas, sendo trinta destinadas a trabalho directo com as crianças e as restantes seis a outras actividades, nelas se incluindo as reuniões de conselho pedagógico e as de atendimento às famílias.” Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro.

Desde o início da criação da rede pública que os horários lectivos dos jardins de infância eram da responsabilidade das educadoras, em sede de

reunião de pais, efectuada sempre no início de cada ano lectivo. A autarquia fazia-se representar no concelho consultivo¹⁰⁰, sem poder decisório.

“Art.º 42.º O funcionamento e gestão administrativa e financeira dos jardins de infância dependentes do Ministério da Educação são assegurados pelas direcções dos distritos escolares.

Art.º 43.º Na instalação, equipamento e manutenção dos jardins de infância poderão participar as autarquias locais e quaisquer outras entidades públicas ou privadas, nos termos dos protocolos de cooperação que vierem a ser definidos. “Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro)

Com a publicação do Estatuto da Carreira Docente em 1990¹⁰¹, decorrente da Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁰², que previa a publicação de legislação complementar relativa a carreiras de pessoal docente, depois de ter definido, no seu artigo 36º, os princípios gerais que estas deviam de estar sujeitas, os horários dos educadores passam definitivamente para cinco horas de trabalho directo com as crianças, manifestando-se a redução de uma hora lectiva diária nos jardins de infância da rede pública.

“Artigo 76.º

Duração semanal

1 - O pessoal docente em exercício de funções é obrigado à prestação de 35 horas semanais de serviço.

2 - O horário semanal dos docentes integra uma componente lectiva e uma componente não lectiva e desenvolve-se em cinco dias de trabalho.

Artigo 77.º

Componente lectiva

1 - A componente lectiva do pessoal docente da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico é de 25 horas semanais.” Decreto-lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

Sendo que a maioria dos jardins de infância até 1997, na autarquia de Torres Vedras, eram totalmente independentes, ou sejam eram tipologias únicas, desligadas do ensino básico ou de outros centros, os horários do funcionamento não coincidiam com os horários das famílias, uma vez que o

¹⁰⁰ O conselho consultivo, nos jardins de infância da rede pública era um órgão de gestão (art.º 31º) e do qual faziam parte além do director, os educadores, um elemento do pessoal auxiliar eleito, dois representantes dos pais e um representante do órgão do poder local e as suas competências foram definidas no art.º 41º ponto 1, do mesmo decreto-lei e do qual se destaca «dar parecer sobre a organização funcional do estabelecimento» Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro. Sublinhamos eu no caso dos jardins de infância de lugar único, que era a maioria da realidade dos jardins de infância o director era o educador de infância titular do lugar.

¹⁰¹ Decreto-lei n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

¹⁰² Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

atendimento era de cinco horas diárias, distribuídas por dois períodos: o da manhã e o da tarde, normalmente fixados entre as nove horas e as 15 horas.

“Os horários eram das nove ao meio-dia e depois uma e meia três. Eram incompatíveis porque as pessoas ou eram da terra e uma avó ia lá buscar a criança ou não tinha.” (EPJSM6:9)

“ (...) ter um horário adaptado ao horário do pré-escolar? 9,30h-15,30h é aqui este problema.” (EM2:10)

A autarquia não tinha qualquer intervenção neste funcionamento, a não ser a sua participação nos transportes das crianças, sobre o qual iremos abordar no ponto seguinte.

“Nós fazemos o transporte dessas crianças na recolha e na entrega, no início do dia e final do dia, oito e meia da manhã – dezoito horas, dentro da freguesia. Todas as crianças, quer do pré-escolar, quer do 1º ciclo são transportadas pela junta de freguesia na recolha e na entrega.” (EPJM5:3)

Em 1997, com a publicação da Lei-quadro de educação pré-escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro) o artigo 12.º define que:

“Os estabelecimentos de educação pré-escolar devem adoptar um horário adequado ao desenvolvimento das actividades pedagógicas, na qual se prevejam períodos específicos para as actividades educativas, de animação e de apoio às famílias, tendo em conta as necessidades destas.

2. O horário dos estabelecimentos deve igualmente adequar-se à possibilidade de neles serem servidas refeições às crianças.

3. o horário de funcionamento de educação pré-escolar é homologado pelo Ministério da Educação, sob proposta da direcção pedagógica, ouvidos os pais e os encarregados de educação.”

Esta mudança nos horários de funcionamento dos estabelecimentos da educação pré-escolar cria um primeiro e grande impacto na questão da mudança na organização dos horários dos jardins de infância que passariam a contar com uma componente educativa de cinco horas diárias conjugadas com as horas necessárias para o alargamento da componente não lectiva e que incidiam sobretudo nos prolongamentos dos horários e no serviço das refeições.

“Por um lado, com o desenvolvimento do apoio à família permitiu perfeitamente um horário também como o da cidade. Os pais deixem os miúdos logo às oito horas e vão buscá-los praticamente quase às sete. Isso é permitido também e deu uma certa mais-valia aos jardins rurais. Dantes os pais vinham para a cidade e traziam-nos para a cidade. Era fácil. Na cidade entra às nove, sai às seis e vou lá buscá-lo. Hoje com o serviço permite fazer a mesma coisa e tem essa vantagem. Nós não sentimos a diferença porque somos

uma freguesia da cidade. Logo, se sentíssemos a diferença de tratamento na zona para a cidade, não nos podíamos sentir bem. De facto fizemos a diligência e os meninos têm tudo com o SAF.” (EPJSM6:9)

Emerge a tensão entre os horários dos educadores de infância e os horários dos estabelecimentos de educação pré-escolar, que poderão funcionar mais de quarenta horas semanais¹⁰³.

“Houve muitas resistências. Eu lembro-me de uma educadora que dizia “- Ah! Mas eu estive na Holanda e aquilo que eu vejo é os pais a passear pelos jardins”. Mas isto era uma visão muito poética sem saber. Era até uma questão que eu metia ao nível até de competitividade. Era assim que eu argumentava com as educadoras. Se as senhoras querem, se nós queremos uma rede pública de educação pré-escolar competitiva e que preste um serviço equivalente aquele que prestam as instituições particulares de solidariedade social, nós temos que ter não só um serviço de apoio à família mas um serviço de apoio à família com qualidade. Para quê qualidade? Primeiro passo é imperioso que as educadoras coordenem o serviço. Segundo passo, pessoal que seja, que esteja a funcionar nesse serviço de apoio à família para além da coordenação da educadora, seja progressivamente formado, mesmo que por nós.” (ECJR5:3)

A autarquia passa a intervir na dinâmica da implementação do serviço de apoio à família, mas sem uma sustentabilidade legal no que concerne à organização dos horários propriamente ditos, ficando estes no seio da instituição, entre pais e profissionais:

“Conforme as necessidades. O horário é ajustado às necessidades. Se há necessidade de abrir às oito abre às oito. Se ao contrário os pais consideram que abre às nove, abre às nove e no encerramento a mesma coisa. É conforme as necessidades.” (EFS5:5)

Transparece-nos a importância do cumprimento legal na organização dos horários de funcionamento dos jardins de infância da rede pública, reconhecido de que a tutela destes estabelecimentos educativos é do Ministério da Educação, no que concerne à sua acção regularizadora e normativa.

“1. Os estabelecimentos de educação pré-escolar asseguram um horário flexível, segundo as necessidades da família.”

2. O horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar será fixado antes do início das actividades de cada ano, sendo ouvidos, obrigatoriamente, para o efeito, os pais e encarregados de educação ou os seus representantes.” (Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho, art.º 9º)

¹⁰³ Portaria 553/97 de 1 de Agosto, regulamenta o disposto n.º 3 do artigo 9º do Decreto-lei n.º 147/97, de 11 de Junho – Horário dos estabelecimentos de educação pré-escolar – mais de quarenta horas semanais.

A autarquia assume um papel colaborativo na organização da componente não lectiva dos estabelecimentos de educação pré-escolar de acordo com as necessidades locais e atendendo às diversidade e características dos contextos, deixando os horários de funcionamento para as instituições educativas e para as famílias.

“Então a preocupação grande que eu senti sempre da parte dos pais é “A que horas é que o jardim fecha? A que horas o jardim abre? Então eu não posso deixá-lo aqui?”. Houve exageros. Logo era às sete e meia da manhã que queriam que abrisse, porque começam logo a trabalhar a um quarto para as oito. Outros, pelos vistos, levavam a criança às nove da noite. Depois há o exagero, mas isto é o exagero. Eu vou-lhe dizer: eu tive reuniões, Conquinha 2 em que estavam 100 pais estão 100 encarregados de educação presentes. Foi uma reunião que correu muito bem e houve duas ou três questões só, e essas duas ou três questões tinham a ver com horários.” (EPJSPS4:13)

Essa colaboração actualmente é efectuada em estreita relação com os agrupamentos de escolas.

“Normalmente o município partilha muito as opiniões com os agrupamentos e as juntas de freguesia. Nós temos acho que parcerias muito trabalhadas e de grande proximidade com essas duas entidades e portanto vamos conversando. Nem sequer há momentos específicos para isso porque as conversas são tão regulares e tão constantes em que vamos percebendo onde é que há mais necessidade de intervir rapidamente. Porque nós vamos recebendo dos agrupamentos essas informações sobre o número de alunos matriculados, alunos inscritos, onde é que eles têm mais problemas em termos de rede e depois vamos adaptando a nossa intervenção a essas necessidades. E as juntas de freguesia também têm um papel muito importante nesse aspecto.” (ER6:7)

Os horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, ao longo deste percurso, são caracterizados pelas duas componentes. São diferenciados de contexto para contexto.

“Os horários, sei que vão mudando, consoante as necessidades dos encarregados de educação. Se num determinado jardim não estivesse previsto haver serviço de apoio à família porque não há inscritos. De repente há meninos que precisam. Abre-se o serviço de apoio à família.” (EFS5:5)

A reduzida componente lectiva da modalidade de educação pré-escolar itinerante foi um dos critérios apresentados para que fosse inviabilizada a continuidade do seu funcionamento, por parte da autarquia.

“Quando eu vim, no primeiro ano ainda apanhei. Havia duas EPEI’s. A educadora fazia X horas numa e X horas na outra. Considerou-se que era pouco para aquelas crianças, que elas deviam ter acesso à mesma carga horária que todas as outras tinham. Era realmente muito pouco. Não justificava o facto de por serem poucas, isso não era sinónimo de que são tão poucas crianças, estão tão deslocadas que para elas chegaria esta carga horária com o acompanhamento de uma educadora. Então arranjamos solução. Fazemos transporte, que não é obrigatório no pré-escolar, mas arranjamos a solução das crianças serem agrupadas em determinado local.” (ETC3:5)

Em síntese, a organização dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar são flexíveis, com vigência anual, dependendo do grupo de crianças e das necessidades das suas famílias e dos locais onde se encontram implantados os respectivos serviços.

“Porque eu sei que em todos os jardins de infância onde há esse serviço no início do ano lectivo é feita uma reunião com a educadora, alguém do agrupamento, a entidade gestora com quem nós temos o protocolo, normalmente é uma Junta de Freguesia ou um agrupamento de escolas, é conversado com os pais qual é a necessidade deles nível de apoio à família quer a nível, o prolongamento de horário não acontece só depois das três e meia. Pode acontecer também antes da entrada da educadora.” (EM2:6)

8.6. A Autarquia e a Vertente da Acção Social na Rede Pública da Educação Pré-escolar

A par do serviço educativo que presta, a rede pública da educação pré-escolar na autarquia de Torres Vedras apresenta actualmente uma vertente da acção social (Fig. 25) com maior intervenção em duas áreas fundamentais: a rede de transportes e o serviço de apoio à família, que engloba o serviço de refeições e o alargamento de horário, em complemento à componente lectiva dos estabelecimentos e educação pré-escolar.

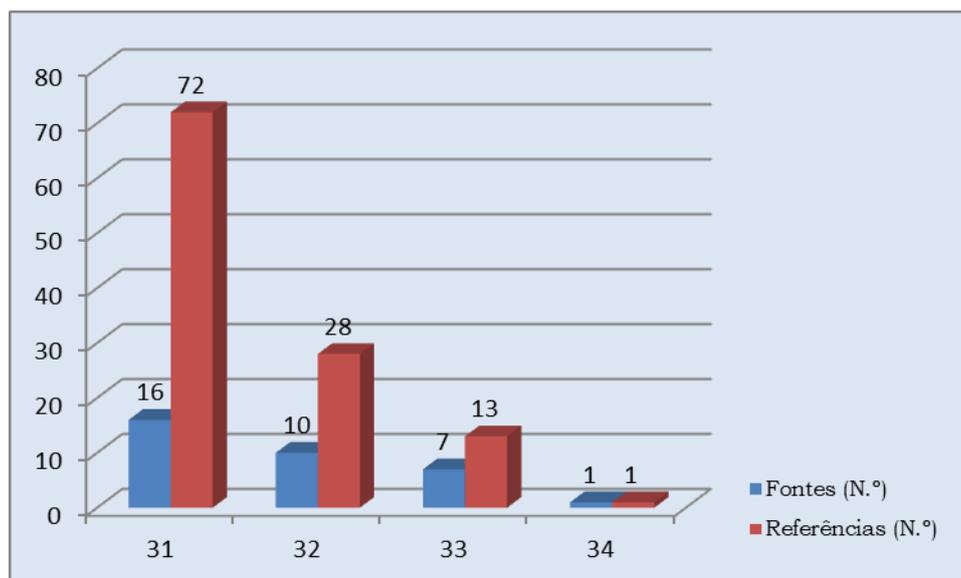


Fig. 25. A Acção Social- Fontes e Referências

A intervenção passa também pelo envolvimento no que concerne à modalidade do suplemento alimentar que inicialmente era relacionado com o armazenamento e distribuição do leite escolar. Esta modalidade de acção social foi anterior à do serviço de apoio à família, estando consignada desde 1979, nos Estatutos dos Jardins de Infância¹⁰⁴.

“Art.º 15.º -1 – as crianças inscritas no sistema público de educação pré-escolar dependentes do Ministério da educação passarão a estar integradas no esquema dos benefícios de acção social escolar em vigor para os alunos do ensino primário.

2- A acção social referida no número anterior revestirá as seguintes modalidades:

- a) Seguro escolar;
- b) Suplemento alimentar;

Auxílios económicos directos;
Transportes.” (Decreto-lei n.º 542/79 de 31 de Dezembro, capítulo IV, art.º 15º)

Nesta área, o papel da autarquia foi logístico, com funções de distribuição, em que o município inicialmente assegurava apenas o transporte do leite escolar da sede do concelho para todos os jardins de infância situados na sua área geográfica e posteriormente com a alteração organizacional dos estabelecimentos de educação e de ensino, para os agrupamentos de escolas. Trata-se de uma modalidade pouco referenciada pelos entrevistados, pois trata-se de uma situação rotineira que fez parte desde sempre da acção social do sistema público dos jardins de infância, e da qual as juntas de freguesia

¹⁰⁴ Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro.

não tem participação activa, passando posteriormente para a competência dos agrupamentos de escolas.

A proximidade com o 1º ciclo do ensino básico quer ao nível da localização dos equipamentos educativos quer nas competências já atribuídas nessas matérias para o 1º ciclo faz com que a intervenção municipal nalguns casos tenha sido desenvolvida por inerência, mesmo não estando contemplada na legislação em vigor.

“E porque depois isto: ir a uma aldeia buscar o menino de oito anos e não levar o menino de cinco. (...) É uma necessidade real.”
(EPRCM8:12-13)

Assim, neste subcapítulo a abordagem será efectuada em três pontos: (1) a organização dos transportes; (2) o serviço de apoio à família como dinâmica de um serviço de acção social básico – a sua organização; (3) o envolvimento no suplemento alimentar como modalidade de acção social.

8.6.1. Os Transportes na Educação Pré-escolar Pública – Para Além Das Competências Legais

Os horários de funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e a sua localização no território diversificado do concelho vêm trazer consigo a necessidade de apoiar as famílias com o transporte das crianças para que estas possam frequentar o estabelecimento educativo. Esse transporte está consignado como uma das modalidades da acção social definidas também, como podemos verificar no início deste capítulo no Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro.

Todavia, verificamos que a mesma modalidade não está prevista no Decreto-lei n.º 77/84 de 8 de Março, que define apenas a competência dos municípios nos transportes escolares e será revogado em 1999, pelo artigo 34.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro. Essa situação mantém-se actualmente, em matéria de competência dos municípios na educação¹⁰⁵, no

¹⁰⁵ O plano dos transportes escolares é elaborado ao abrigo e nos termos do art.º19º, n.º 3, da Lei n.º159/99, de 14 de Setembro, da alínea a) do n.º 2 do art.º 53º, e da alínea d) do n.º 4 do art.º 64ºda Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada em

seu art.º 19.º, ponto 3, alínea a), determinar que compete à autarquia assegurar os transportes escolares.

“ Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública:

a) Assegurar os transportes escolares; (...)” (Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, art.º 19º, ponto 3)

Todavia a legislação que regulamenta os transportes escolares considera que estes apenas se destinam à escolaridade obrigatória, o que significa que a educação pré-escolar não é contemplada.

“Artigo 3.º

Condições de transporte

1-O transporte escolar será gratuito para os estudantes sujeitos à escolaridade obrigatória que se encontrem nas condições estabelecidas no artigo 2.º.” (Decreto-lei n.º 299/84 de 5 de Setembro)

“1- As competências referidas no n.º 1 do artigo anterior consistem na oferta de serviço de transporte entre o local da sua residência e o local dos estabelecimentos de ensino que frequentam a todos os alunos dos ensinos primário, preparatório TV, preparatório directo e secundário, oficial ou particular e cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico quando residam a mais de 3 km ou 4 km dos estabelecimentos de ensino, respectivamente sem ou com refeitório.” (Decreto-lei n.º 299/84 de 5 de Setembro, art.º 2º).

A primeira transferência de verba para o município é alvo de contestação na reunião de 21 de Maio de 1985, na medida em que o montante atribuído dá um prejuízo ao município.

“No ano de mil novecentos e oitenta e quatro foram transferidas para a Câmara competências no domínio dos transportes escolares e auxílios económicos, competências que foram acompanhadas do reforço financeiro de dez mil trezentos e quarenta contos, equivalente ao montante do terceiro trimestre mil novecentos e oitenta e quatro este por sua vez calculado na base do que, até aí, era despesa do IASE.” (A14CM-85/ F67F)

É sugerido, nesse mesma reunião, que deveria ser remetido um ofício ao MAI solicitando esclarecimentos pelo facto de a verba conduzir a esforço financeiro que tal situação acarreta.

“Assim, julgo que a Câmara deverá solicitar esclarecimentos junto do MAI já que situações deste tipo irão encaminhando a câmara para uma situação de asfixia.” (A14CM-85/ F67F)

Surge ainda actualmente um vazio legislativo, no que concerne ao papel da autarquia nos transportes para a educação pré-escolar, face à comparticipação do Estado, sendo da sua inteira iniciativa assegurar essa vertente de intervenção social, considerada pelo município como uma situação real e que necessita de ser revista.

“Transportes escolares – uma obrigação do Estado. Isso já é velho. A lei é velha. Estou farto de pedir à Associação Nacional de Municípios que negocie outra lei. Aquilo que nós recebemos do Estado e que foi transferido para as juntas das câmaras municipais com a respectiva mochila financeira. É uma legislação dos anos 80. Nunca foi actualizada. Para nós e para as câmaras todas do país. Para nós aquilo que nós recebemos do Ministério da Educação para os transportes escolares representa 20% daquilo que a gente gasta nos transportes escolares. Nunca se actualizou isto. Isto é uma aldrabice, quero dizer. Somos parceiros? Não somos parceiros.” (EPRCM8:15)

Para o desenvolvimento desta modalidade e dada a dimensão geográfica e administrativa da autarquia de Torres Vedras, a rede de transportes para a rede pública da educação pré-escolar é operacionalizada pelas juntas de freguesia, mediante protocolos com a câmara municipal, que permitem a afectação dos necessários recursos financeiros para a concretização do serviço.

“Cada vez transportamos mais gente. E para isso, para nós é impossível organizarmos essa rede digamos capilar de transportes. As juntas de freguesia é a única hipótese que tem. Temos que beneficiar as juntas para o efeito com carinhas e com o suporte do custo do gásóleo mas são eles que têm essa lida de ir buscar, de ir pôr, de ir levar e de tratar de tudo isso.” (EPRCM8:12)

Verificamos que esse apoio nos transportes para a rede pública dos estabelecimentos de educação pré-escolar, é assegurado praticamente em todas as freguesias do concelho de Torres Vedras, à excepção das freguesias de características mais urbanas, localizadas na área da cidade (freguesias de São Pedro e Santiago e Santa Maria e São Miguel) e das freguesias de menor dimensão geográfica como o caso de Runa, cuja irradiação de crianças não se justifica.

“A nossa acaba por ser mais diminuta por ser em meio urbano. Por exemplo, o ano passado, nós não fizemos nenhum. O ano passado

2009-2010, exactamente. Este ano 2010-2011, curiosamente está-se a fazer um transporte que a Câmara nos pediu porque já não conseguia.” (EPJSPS4:7)

“Neste momento não temos compromisso relativamente a transportes. Não temos porque os pais a maioria são de lá. São perto. São de Ponte de Rol e a caminho da cidade quando vêm deixam lá os miúdos. Não temos essa necessidade de momento, nem na Ribeira nem em nenhum dos outros jardins de infância. E aquilo que vamos ter em termos da Orjariça, a lotação vai ser praticamente dos filhos da terra.” (EPJSMS6:5)

“Porque aqui é tudo central. Portanto há outras zonas, outras freguesias em que têm que ir buscar.” (EPJR12:5)

O transporte das crianças de zonas de menor densidade populacional – pequenas aldeias e localidades designadas por casais, vem garantir não só o acesso à educação pré-escolar como contribuir também para a lotação dos equipamentos de educação pré-escolar existentes nas localidades de maior número de população e nas sedes de freguesia.

“Por outro lado acho que há na maior parte das freguesias do nosso concelho, há enormes facilidades nas deslocações para os jardins-de-infância, visto que as juntas de freguesia, em colaboração com a câmara, fornecem os transportes escolares, muitos deles obrigatórios por lei, para 1º ciclo, fornecem também e fazem os transportes escolares para o pré-escolar, que é de facto uma ajuda grande para muitos pais que de outra forma teriam alguma dificuldade em deslocar-se, principalmente em zonas mais rurais, pessoas com menores possibilidades de deslocação, etc. Portanto eu acho de facto a oferta é muito razoável.” (ER6:2)

Podemos verificar que a existência de transporte é um apoio ao funcionamento da rede pública da educação pré-escolar, servindo em primeiro instância as crianças e em segunda instância as famílias e as populações. As famílias quanto aos apoios diários enquanto trabalham e às populações permitindo que com este recurso se contribua para a fixação de pessoas nos locais, evitando a desertificação dos lugares, na procura de recursos sociais e educativos.

“Tivemos sempre. O presidente antes de mim achou que era necessário e continuamos com esse serviço. Desde que o jardim existe houve sempre carrinha.” (EPJT11:6)

Essa rede de transporte é efectuada também para as crianças do 1º ciclo do ensino básico e por uma questão de proximidade de níveis e de infra-estruturas de apoio e rentabilidade dos serviços.

“Uma pessoa começa a trabalhar às nove ou vai trabalhar mais cedo. Começa a trabalhar às oito. Se a carrinha da junta para à porta de casa ou em paragem de autocarro a 300 ou 400 metros mais abaixo ou mais acima às 8,30h, já dá jeito. Por exemplo, em que tenha quer apanhar dez minutos mais tarde o autocarro para ir para o trabalho.” (EPJM7:7)

Os horários dos transportes são organizados com a participação das juntas de freguesia e dos agrupamentos de escolas, de acordo com as necessidades das famílias.

“Fazem todos os anos no início do ano lectivo reuniões de preparação e aí o presidente da junta vai à reunião, e junto com o agrupamento e com os professores, ficamos com a indicação de todas as pessoas que necessitam desse serviço e depois aqui é controlado e temos administrativos que vêm quem vem e quem não vem.” (EPJM7:7)

“O horário é feito com os pais. Sabemos os pontos de recolha. Combinamos as horas. Começamos a recolher e a entregar tanto na ida como na entrega.” (EPJSPC2:2)

Todas as juntas de freguesia têm recursos materiais próprios como sejam carrinhas de transporte das crianças e pessoal especializado de apoio como sendo motorista e acompanhante.

“A junta também adquiriu os meios necessários para fazer esse transporte dos miúdos. Comprou um autocarro. É o autocarro eu vai buscar os meninos de manhã a casa e os vai pôr à tarde.” (EPJC8:2)

“Os investimentos maiores, que eu fiz ao longo destes cinco anos, no capítulo da educação, foram a aquisição de duas carrinhas novas com legalização, com todas as obrigatoriedades que são precisas agora por causa da carroçaria, e tal por aí fora.” (EPJM7:10)

“Foi adquirida logo à partida outra viatura. Cumprem-se as normas de segurança com cintos individualizados e tudo isso por que tínhamos carrinhas. Tínhamos uma e uma das que estava já não cumpria as regras que são pretendidas por lei. Isso, à partida, foi a nossa prioridade. Foi logo isso. Foi logo melhorar o serviço em termos de segurança. Também, e isto está claro, temos a câmara para nos ajudar com esses protocolos para podermos adquirir viaturas que não são baratas.” (EPJSPC2:4-5)

Verificamos nalgumas situações que os pais colaboram com uma verba para ajuda no serviço. Noutros casos não.

“Temos o transporte gratuito, porta à porta.” (EPJT11:5)

“Mais ou menos é baseado, é estudado nessa ordem, mas estão a pagar, salvo erro 30 euros mensais para o transporte escolar.” (EPJSPC2:2)

“O pré-escolar é facultativo. Não há qualquer obrigação por parte da autarquia de transportar as crianças do pré-escolar. Nós como temos as carrinhas a fazer os circuitos controlados e são quase sempre os mesmos por causa das crianças da primária que temos que fornecer transporte, normalmente quando os pais necessitam contactam a junta de freguesia e nós efectuamos o transporte. Cobramos uma taxa mensal ridícula mas que é a carrinha para ir buscar e pôr a criança.” (EPJM7:7)

Os transportes também funcionam nos horários de almoços para deslocação das crianças aos locais da refeição quando estes são fora das instalações do jardim de infância ou da escola.

“Quero dizer, eu estou a falar de ir buscar para iniciar a escola e de ir pôr para finalizar a escola. Não estou a falar nas horas de almoço e prolongamentos. Isso aí é obrigatório.” (EPJPR10:3)

Nos equipamentos mais recentes existem refeitórios e aí o transporte deixa de ser necessário.

“De manhã, à hora do almoço, porque os meninos da Melroeira vêm almoçar à Casa do Povo. Os meninos daqui almoçam todos na Casa do Povo, servidos pela Associação de Socorros, aqui ao lado.” (EPJT11:6)

Podemos verificar que na autarquia de Torres Vedras, a rede de transportes contribui grandemente para a eficácia da prestação do serviço social da educação pré-escolar pública apresentando um percurso ascendente em vários níveis e ultrapassando a competência legal que lhe é atribuída pelo Governo.

Verificámos a existência do crescimento na existência de recursos materiais (frota automóvel) com a aquisição de veículos para as juntas de freguesia bem como tipos diferenciados de acordo com a rede viária de cada

zona e a própria configuração morfológica dos terrenos. Isto acarreta um aumento da despesa pública da autarquia que não tem enquadramento legal e como tal é da sua vontade política de intervenção junto das populações.

Verificamos também um aumento de recursos humanos no que concerne á necessidade de motoristas qualificados e pessoal de apoio especializado para apoio aos transportes, bem, como o aumento dos critérios de segurança quer face aos veículos quer face ao apoio dado na entrega e recolha das crianças.

O percurso de intervenção da autarquia tem na área dos transportes tem demonstrado ser um percurso ascendente, manifestando um crescimento quer ao nível da afectação de recursos humanos quer nos parceiros que complementam todo esse trabalho, face à diversidades dos contextos, nomeadamente as juntas de freguesia com dinâmicas locais próprias e de grande influência para o acesso das crianças á educação pré-escolar.

“Não tem entrada aqui, então se quiser ir para outro lado então tem que ser os pais a transportar. Então tivemos a solicitação dos pais que não podiam ir pôr e então estamos a levar meninos da zona geográfica de São Pedro da Cadeira ao Jardim de Cambelas aonde havia vagas. Fazemos esse trabalho suplementar alheio à nossa responsabilidade.” (EPJSPC2:5)

8.6.2. O Serviço de Apoio à família como dinâmica de um serviço de acção social básico – A sua organização

O serviço de apoio à família na rede pública da educação pré-escolar vem trazer novas competências à Autarquia no que concerne ao seu papel na área da educação, interligada com a área da acção social, nomeadamente a partir do ano 1996, com as políticas educativas decorrentes do XIII Governo Constitucional¹⁰⁶.

Passa-se de um plano meramente físico com a construção dos recursos físicos necessários e seu apetrechamento face à expansão de uma rede

¹⁰⁶ Consideramos o ano de 1996, pelo facto do XIII Governo Constitucional ter sua vigência a partir de 28-10-1995.

educativa para um plano social de intervenção, com uma oferta de um serviço social básico de apoio às famílias.

“A acção social escolar. Simplesmente só para o 1º ciclo. Não tinha nada de pré-escolar. E saíam às onze e tal para acompanhar as refeições na escola n.º 1 e na Conquinha. Eram elas que iam para o refeitório acompanhar as crianças. Portanto o sector da educação era isto que fazia, mais nada. Entretanto quando eu fui para lá, o meu primeiro passo foi conhecer escola a escola e jardim a jardim.” (ECHF4:2)

A autarquia vê-se na necessidade de reestruturar a sua área de apoio à educação, apresentando a partir de então, até aos dias de hoje, uma crescente afectação de recursos humanos, que permitiram e permitem gerir as áreas nomeadamente da componente do serviço de refeições e prolongamentos de horário e ainda as participações familiares referentes ao serviço de apoio à família da rede pública de educação pré-escolar.

“Reduzidíssima. O que eu te posso dizer é assim. Quando eu fui para lá, em 98, o sector da educação era composto apenas por uma técnica superior, que nem sequer tinha a nada a ver com a educação.(...)

Tratava essencialmente, dava comida aos meninos no refeitório do 1º ciclo. Era o trabalho que ela fazia de acompanhamento, assim como havia também uma auxiliar administrativa. Era apenas eu que entrei como educadora, era essa técnica superior e essa auxiliar administrativa. Esta era a realidade do sector da educação da câmara municipal em 98. Portanto o trabalho que se fazia naquela altura era fazer os cálculos para saber se as crianças do 1º ciclo tinham aqueles abonos para as refeições.

” (ECHF4:1-2)

Verificamos que relativamente ao município, as juntas de freguesias foram os parceiros fundamentais quer no início da implementação do serviço quer no que concerne à sua organização e desenvolvimento, dando o seu apoio quotidiano, para que este serviço se possa desenrolar de forma adequada e dentro de parâmetros de se pressupõem de qualidade e de equidade.

“E aí os presidentes de juntas foram. Foram e são uma peça importante para nós podermos escolher os parceiros que nos possam fornecer as refeições e que nos possam assegurar esse serviço de qualidade.” (EPRCM8:12)

“Mesmo com as refeições, quando não há salas são eles. São os nossos parceiros para encontrar salas ou nas juntas ou na associação. Ou seja, é a proximidade e o facto de ter de haver respostas já não é ao dia mas já é à hora que nos levou a procurar nas juntas de freguesia o suporte para tudo isto.” (EPRCM8:12)

“Entretanto foram as refeições. Para de início serviam uma dúzia de refeições hoje servimos quatro mil refeições.” (EPRCM8:12)

A organização do serviço de apoio à família que engloba o alargamento do horário lectivo com a oferta de actividades e o fornecimento das refeições, organizados pela autarquia, têm como principal gestor o município, que conta com a colaboração das juntas de freguesia, e é sustentado por uma vertente financeira, na medida em que este tipo de modalidade exige uma verba pela prestação dos serviços: suporte financeiro da administração central, suporte financeiro do município e das juntas de freguesia, de modo a poderem cumprir os compromissos com as entidades que prestam o serviço e ainda um suporte financeiro relativo aos pagamentos das famílias que usufruem do serviço.

“No jardim de infância, nós praticamente, junta de freguesia, é responsabilizar-se pelo serviço e quem fornece as refeições. Eu faço parte aí. O resto depois é os próprios funcionários da câmara municipal que asseguram todo esse serviço. O serviço da recolha e os pagamentos das refeições, perante a câmara municipal mensalmente. E porquê? Porque as margens são diferentes. Porque as margens do pagamento e o que os pais pagam também.” (EPJM5:7)

“Costumo dizer que nós avançamos com todo o dinheiro e depois esperamos que a DREL não falhe. É mais ou menos assim. Tem estado a acontecer ultimamente. É uma chatice. Há um atraso muito grande.(...) Nós assumimos os nossos compromissos com os nossos parceiros e há uma periodicidade. Nós transferimos salvo erro três vezes ao ano.” (EM2:7-8)

A comparticipação do Estado depende da modalidade escolhida, sendo actualizada anualmente por Despacho Ministerial. A 28 de Julho de 1998, quando da assinatura do protocolo de cooperação entre Associação Nacional de Municípios Portugueses, o Ministério da Educação e o Ministério da Segurança Social foi definido o apoio financeiro para o ano 1998/1999:

“O apoio financeiro da administração central ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar observará os seguintes princípios:

(...) a componente de apoio à família compreende os serviços de alimentação e as actividades de animação sócio-educativa, em função das necessidades das famílias, radizando o seu financiamento na corresponsabilização entre o Estado, as autarquias locais e as famílias:

1.3 O apoio financeiro previsto no número anterior é de 9.514\$00/criança/mês no ano lectivo de 1998/1999;

1.4 Se o serviço de apoio à família contemplar apenas o complemento de horário, a comparticipação mensal da administração central será,

por criança, de 4.914\$00 englobando o material de apoio sócio-educativo;

1.5Se o serviço de apoio á família consistir apenas no fornecimento de refeições, a comparticipação mensal da administração central será, por criança, de 4.600\$00.” (Protocolo de Cooperação, 1998, cláusula V)¹⁰⁷

A autarquia de Torres Vedras celebra o Acordo de Cooperação em 28 de Julho de 1998, indicando no anexo ao respectivo acordo as modalidades do serviço de apoio à família e os respectivos jardins de infância envolvidos. Destaca-se a coincidência das datas em que são assinados os respectivos documentos, fundamentais para pôr em marcha a organização do serviço de apoio à família.

Previamente, em 5 de Maio de 1998, na reunião do executivo é apresentado e homologado o acordo de colaboração para a educação pré-escolar com todas as suas cláusulas, sendo proposto a possibilidade da matéria ser delegada nas juntas de freguesia¹⁰⁸.

Em 2 de Dezembro de 1998, é apresentada na reunião do executivo uma informação do sector da educação, datada de 25 de Novembro do mesmo ano, com a definição das normas relativas à prestação do serviço de apoio à família por parte da autarquia e a aprovação dos protocolos com as juntas de freguesia envolvidas na organização e implementação do respectivo programa, bem como a aprovação da metodologia a desenvolver (A26CM-98/F100V-105F).

Para a organização do serviço de apoio à família, a autarquia inicia assim todo um trabalho de logística por um lado no que concerne à criação dos recurso físicos, como podemos verificar anteriormente, passando pela formação do pessoal de apoio e não docente, bem como a supervisão da qualidade das respostas quer ao nível das refeições com a responsabilidade das próprias ementas quer nas actividades de animação sócio – educativa.

¹⁰⁷ Ver Volume III, Anexo VI, 6.2

¹⁰⁸ A11CM-98/F2V-4F

“Das parcerias. Eles (as associações) foram os grandes parceiros nos serviços das refeições, nos serviços de nos dar espaços alternativos para podermos fazer os prolongamentos de horários. Porque uma das coisas, a nossa preocupação, eu também como educadora e o Jorge como sensível à educação, queríamos que as coisas surgissem mas com boas condições. Não queríamos que as pessoas almoçassem no mesmo espaço da sala. Que fizessem o prolongamento no mesmo espaço da sala. Nem pensar.” (ECHF4:5)

Este foi um percurso gradual, faseado e de grande envolvimento da comunidade educativa, com adaptações às características e às diversidades locais e num percurso de aprendizagem colectiva.

“Isso é outra coisa que eu acho que foi excelente, no trabalho em que a gente trabalhou lá. Isso foi outra coisa. As juntas de freguesia estavam a anos de luz de tudo o que se passava à volta. (...) De educação. E aí foram os nossos parceiros principais. Nós sem, e esta era filosofia do Jorge, a filosofia que ele tinha e acho muito bem, sem os parceiros junta e sem os parceiros docentes, nós não conseguimos fazer nada. Não estávamos ali a fazer nada. Portanto havia muito trabalho de cativar as juntas, de fazê-las sensibilizar dos problemas da localidade, da realidade da sua escola, do seu jardim e das necessidades. Envolvê-los.” (ECHF4:6)

“Foi um processo gradual. Foi um ano de experiência com quatro ou cinco jardins. Um deles acho que foi o da Marília, do Ameal. Isso até se chamava contrato programa ou qualquer coisa assim. Era mesmo um ano transitório até haver mesmo estes protocolos grandes. Houve assim um ano transitório. (...) Os protocolos foi um processo também faseado. Não fizeram com todas as juntas de freguesia ao mesmo tempo.” (ECHF4:9)

Verificámos que no período em referência, ou seja desde a assinatura do acordo com a autarquia de Torres Vedras em 1998, os estabelecimentos de educação pré-escolar do concelho poderem usufruir do serviço de apoio à família, organizado pela autarquia (município e juntas de freguesia) e participado pela administração central. Todavia não bastava o enquadramento legal e financeiro. Era também necessário mexer com questões culturais na classe dos educadores de infância, que se deparam com uma nova estrutura organizacional nos seus estabelecimentos educativos e com uma nova gestão das duas componentes: a educativa e a de apoio à família. A maioria dos lugares eram únicos e a partir daqui a gestão dos recursos humanos seria também uma nova vertente a considerar.

“Para as educadoras isto foi uma revolução na maneira como elas concebiam o serviço de apoio à família. Foi uma revolução na mentalidade, no conceito que elas tinham do que seria a educação pré-escolar. Acho que custou muito à generalidade delas. Para mim foi uma coisa que eu via na óptica de pais, membro da comunidade. Para mim era qualquer coisa de incompreensível.” (ECJR5:4)

As juntas de freguesia para além de terem contribuído na organização e implementação do serviço de apoio à família, são actualmente gestoras do seu quotidiano, dada a maior proximidade local e contribuindo desse modo para uma maior eficácia e equidade na prestação de serviço social básico às populações.

“Transportamos os meninos quando saem do JI de Assenta e metemo-los no pólo de Cambelas. É um serviço que também a Junta de Freguesia manteve. Não havendo um número que justificasse os meninos no prolongamento, acho que são 6, nós, assim que o jardim encerra às três, às quinze, transportamos os meninos para o pólo de Cambelas e na recolha vamos pô-los a casa. Foi uma medida que para nós tornou-se mais dispendiosa, é óbvio, porque temos que fazer o transporte, mas estamos a fazê-lo para que eles tenham essa oportunidade, visto o jardim não ter condições para o prolongamento, neste caso para o SAF.” (EPJSPC2:3-4)

São na maioria as juntas de freguesia, por delegação de competências do município, que asseguram o serviço de apoio à família em colaboração com os agrupamentos de escolas de acordo com as possibilidades locais e com as suas necessidades num procura de repostas mais adequadas a cada contexto.

“A câmara delega em nós, juntas de freguesia, como em todas as juntas de freguesia, que tem a ver com o SAF - o serviço de apoio à família. Dá-nos a nós essa gestão e que nós articulamos directamente com os agrupamentos. A escolha dos professores para as actividades extra curriculares. Essencialmente aquilo que eu pretendo aqui, e neste ano e pouco que eu tenho estado aqui, eu articulo aquilo que os agrupamentos me digam que necessitam.” (EPJSPS4:3)

“É o agrupamento. A parte pedagógica. São eles que propõem. Até porque esta aqui nos Arneiros é a expressão artística, porque eles não tinham ali nenhum ginásio próximo, e para os miúdos não se deslocarem, em vez de ficarem com a actividade da expressão motora ficaram com a da expressão artística. Têm também a expressão musical. Isso, todos tem.” (EPJV1:6)

“Nós neste momento, Câmara, não estando centrados na vertente pedagógica cabendo isso aos agrupamentos e às educadoras, nós estamos a tentar evoluir e desenvolver um modelo que seja diferente na parte do apoio à família. Estou aqui a entrar no campo da minha colega Tânia Costa mas de facto isto é um assunto que nós conversamos entre todos nas reuniões. Aquilo que actualmente

oferecemos é o serviço de almoço e o serviço de prolongamento. Há valências que podem estar dentro do serviço de prolongamento que nós actualmente não oferecemos, como a questão do lanche.” (EM2:5)

Numa outra vertente, a área da componente não lectiva levou também a que a autarquia estruturasse mecanismos de apoio para a aplicação das normas de comparticipação familiar. Com a ajuda dos agrupamentos de escolas e juntas de freguesia era necessário recolher a informação quanto ao número de utentes. A autarquia criou a divulgação de modelos de documentos colocados *on-line* de forma a organizar a documentação para todas as situações.

No que concerne às comparticipações familiares as normas foram definidas pelo Despacho 300/97, de 9 de Setembro, mantendo-se ainda aos dias de hoje. São reconhecidos, da parte da autarquia, os problemas que muitas vezes a legislação em vigor acarreta, sendo apontada a necessidade de revisão da fórmula de cálculo do rendimento do agregado familiar, com a prestação de prova de rendimentos declarados através de documentos de natureza fiscal, para tornar a sua aplicação com maior equidade.

“O SAF. O grande problema do SAF é como dizia numa das reuniões que eu tive com a rede social, uma técnica, uma advogada, em que o documento mais mentiroso que existe é o do IRS. E aí é a grande injustiça nas prestações. É nessas precisas prestações porque há pessoas com sinais exteriores de riqueza altíssimos que estão no escalão A. Simplesmente estão no escalão A. Não pagam. Ou não pagam. Pagam o mínimo no SAF, não é?. Pronto, isso continua a haver. Se calhar vai haver por muito mais tempo. Até que alguém.” (EPJT11:11)

Anualmente os valores de comparticipação do Estado são alvo de actualização, por despacho conjunto anual, sendo que em 2009/2010 os valores mantêm-se face ao ano de 2008/2009.

“A partir do ano lectivo de 2000-2001, mantendo-se sempre como base de entendimento o mencionado protocolo de cooperação e em cumprimento do mesmo, tem vindo a ser assegurada a actualização de alguns pontos, nomeadamente os relativos ao apoio financeiro assegurado pelo Estado.

Importando fixar, para o ano lectivo de 2009-2010, o apoio financeiro estabelecido no protocolo de cooperação assinado em 28 de Julho de 1998, determina-se que para o ano lectivo de 2009-2010 mantêm-se os valores previstos no despacho n.º 13 503/2009, de 27 de Maio, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 11, de 9 de Junho de 2009, nos exactos termos aí estabelecidos. “

Assim, os valores são de 62,91€/criança/mês para quem necessite dos dois serviços; 30,99€/criança/ mês para complemento de horário englobando o material de apoio sócio-educativo e 31,99€/criança/mês para o serviço com apenas o fornecimento de refeições (Despacho 13 503/2009, de 27 de Maio).

Este processo de implementação de um serviço social na rede pública da educação pré-escolar implica uma co-responsabilização entre o Estado, a autarquia e as famílias.

“A Câmara suporta uma parte e os pais baseados nos rendimentos e a junta de freguesia aí também suporta. Também nos calha uma fatia do bolo, visto também a Câmara ir só até dois setenta e cinco e nós pagamos dois noventa por refeição. É-nos dito pela Câmara e pelos colegas de junta que pagam dois setenta e cinco e nós pagamos dois e noventa. Não sei se o serviço é melhor ou não, mas pelo menos vamos mantendo.” (EPJSPC2:14)

Todavia essa mesma organização do serviço de apoio à família vive muitas vezes algumas discrepâncias temporais entre a sua prestação e a comparticipação financeira da administração central, acarretando problemas de ordem burocrática e financeira ao município, que se reflectem em duas áreas: no tempo estipulado para o pagamento às pessoas e entidades afectas ao serviço e o tempo da comparticipação da administração central à autarquia, na forma como se organiza a secção financeira do próprio município.

“Posso dizer o seguinte: eu acompanho as transferências DREL / Câmara através do site da DREL ou inclusive através dos projectos que já tive no âmbito das refeições do 1º ciclo e do enriquecimento curricular e até do serviço de apoio à família há uns anos atrás, e não sei porquê, o único que não consegue cumprir com uma periodicidade em que nós sabemos que naquela altura, mais dia, menos dia, aquilo não falha é a parte do acordo de cooperação, a parte do pré-escolar. É impressionante. E para já há outra questão que é a dificuldade em perceber como é que a DREL chegou aquele valor, porque se eu for fazer contas dá-me um valor e se a DREL for fazer contas dá outro valor. (EM2:8)

A organização do serviço de apoio à família, ao envolver um leque alargado de afectação de recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento, assume também compromisso contratualizados, que funcionam num calendário lectivo e não civil.

“Transferimos no início no ano lectivo, que equivale ao primeiro período, depois no início do ano quando se pode, porque a transição de ano tem sempre aquela tramitação no final de Janeiro início de Fevereiro, nós já estamos a transferir outra tranche que vai bater até finais de Março. Depois temos uma tranche em Abril que vai até ao final do ano e depois ainda temos uma quarta situação que é a questão de acertos. Mas o facto de fazermos isso e assumirmos logo custos quer a nível da refeição para pagamentos, porque as outras entidades têm que fazer os pagamentos aos fornecedores e aos próprios professores que estão dão essas actividades e como é o caso deste ano. Este ano com a situação do orçamento de 2010 veio atrasar aquilo que já estava atrasado. (EM2:8)

Para além das especificidades da rede pública de educação pré-escolar e da dimensão territorial da autarquia de Torres Vedras, a organização do serviço de apoio à família implica uma opção gestonária que acarreta consigo um aumento da sua despesa pública anual, mas que pretende acima de tudo dar resposta aos lugares nas zonas de maior interiorização.

“E isso sempre foi feito desde 98/99 até agora sempre fomos abrindo ou fechando serviços consoante as necessidades da população. E falo aqui especificamente da parte interior do concelho, freguesia do Maxial, freguesia do Outeiro da Cabeça, Campelos também em si, mais... Ramalhal. Toda aquela zona ali: Monte Redondo, Matacães, Runa. Toda aquela parte que sai da linha da cidade para a zona interior do concelho. Isso tem vindo a acontecer. E é de facto onde se nota e isso traz custos para a autarquia acrescidos.” (EM2:3)

8.6.3. A Autarquia e o Seu Envolvimento na Modalidade do Suplemento Alimentar

No Estatuto do Jardins de Infância – Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, é mencionado no capítulo IV da acção social, ponto 2, alínea b) que uma das suas modalidades é o suplemento alimentar. Não se encontra todavia definido qual seria o tipo de suplemento. Verificamos que no início da expansão da rede pública da educação pré-escolar, o primeiro suplemento que é distribuído às crianças dos jardins de infância é o leite escolar.

Esse Programa do Leite Escolar insere-se num conjunto de medidas de combate à exclusão social e promotoras da igualdade de oportunidades no

acesso e no sucesso escolar e, como tal, encontra definição legal no Decreto-lei n.º 35/90 de 25 de Janeiro¹⁰⁹, que contudo tinha como âmbito de aplicação o ensino obrigatório.

Apesar de não mencionar a educação pré-escolar pública e sendo esta facultativa, não era legalmente contemplada no respectivo diploma. Porém, as crianças que frequentavam os jardins de infância tinham também acesso a essa modalidade de acção social, pela proximidade com o 1.º ciclo do ensino básico, sendo que era prática tradicional neste domínio, até Janeiro de 2006, que as Direcções Regionais de Educação (DRE) abriam anualmente um concurso público, para escolher a empresa fornecedora dos pacotes de leite que, depois, estes eram armazenados pelas autarquias, antes de serem distribuídos às escolas e aos jardins de infância.

É com o Despacho n.º 15 459/2001 de 26 de Julho, art.º 2.º, que se assegura a distribuição diária e gratuita de 200 ml de leite às crianças que frequentam também estabelecimentos públicos de educação Pré-escolar.

Assim, a gestão do leite escolar, anteriormente centralizada pelas DRE e pelas autarquias, passou, desde 2006, para os Agrupamentos Escolares que se responsabilizam pela aquisição e distribuição do leite escolar às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico. A autarquia com um papel meramente de apoio logístico no armazenamento e transporte deste suplemento alimentar, deixa de ter essa função, quanto ao actual programa de leite escolar, previsto nos artigos 16.º e 17.º do Decreto -Lei n.º 55/2009, de 2 de Março.

Em contrapartida a autarquia tem seu encargo, desde 2009, o programa da fruta escolar que, sendo direccionado para o 1.º ciclo do ensino básico¹¹⁰, torna-o extensível à educação pré-escolar, por sua iniciativa.

¹⁰⁹ Revogou o decreto-lei 301/84 de 7 de Setembro.

¹¹⁰ Portaria 1249/2009, de 12 de Outubro, aplica o regulamento da fruta escolar. O art.º 2 determina que O RFE aplica -se nos estabelecimentos de ensino público aos alunos que frequentam o 1.º ciclo dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

“Também há fruta escolar para o pré-escolar. É uma iniciativa. A Câmara aderiu a essa iniciativa quando surgiu a fruta escolar do 1º ciclo. Inicialmente seria para aplicar apenas ao serviço de apoio à família, mas depois decidiu-se aplicar na parte da manhã para todos os meninos.

(...)

Assumi, porque entretanto ao contactar as diversas empresas para o lançamento do concurso, uma delas ofereceu-se para oferecer fruta. No entanto, para os meninos do 1º ciclo, de facto, era um universo muito maior, de quase o dobro, e então aproveitámos essa oferta para aplicar ao pré-escolar.” (EFS4:2)

8.6.4. O Serviço de Apoio à Família como Dinâmica de um Serviço de Acção Social Básico – O seu Desenvolvimento

Verificamos no ponto anterior o papel decisivo da autarquia na implementação de um serviço de acção social na rede pública da educação pré-escolar num percurso entre o legal e o real, ou seja, entre as competências atribuídas legalmente à autarquia e a realidade dos seus contextos, em que a sua intervenção ultrapassa muitas vezes as fronteiras legais.

“Acho que têm feito um bom trabalho, nomeadamente no serviço de apoio à família. Quase todos os JI, se não estou em erro, têm o serviço de apoio à família.” (EFS5:2)

Verificamos que a organização do serviço de apoio à família só se pode concretizar com o envolvimento de todos, num processo faseado, mediado entre a qualidade e a equidade nas respostas e nas ofertas, em cada contexto local.

“A rede pública, eu acho que está a funcionar muito bem, porque para além da componente lectiva, caso os pais pretendem, há sempre prolongamento do horário quer da manhã, quer o apoio do almoço, quer o prolongamento no final do dia, o que realmente permite que seja uma solução para os pais.” (EPP7:4)

Neste âmbito, e situando-nos no momento actual, quase todos os jardins de infância usufruem das duas componentes do serviço de apoio à família, tendo apresentado um crescimento significativo do número de crianças a usufruírem e conseqüentemente das famílias que beneficiam desse apoio social.

Numa retrospectiva histórica, em 14 de Janeiro de 1998, é enviado pelo Centro da Área Educativa do Oeste à Direcção Regional de Educação de Lisboa um ofício¹¹¹ contendo uma informação sobre os municípios que assinaram o acordo de Colaboração para prestação do serviço de apoio à família. Desses municípios contava já Torres Vedras, cuja síntese das componentes indicava que no respectivo Acordo, 3 jardins de infância teriam componente de refeição e prolongamento de horário, 4 teriam apenas a componente da refeição e 7 teriam apenas a componente do prolongamento. Foi o único município, da sub-região Oeste, para além da autarquia de Alcobaça, que avançaram com o acordo de colaboração para todas as modalidades do serviço de apoio à família, ainda que de forma tímida e reduzida (quadro 80).

Distrito	Município	C/R C/P	N.º Crianças	C/R	N.º Crianças	C/P	N.º Crianças
Leiria	Alcobaça	3	53/53	3	63	1	17
	Bombarral						
	Caldas da Rainha					11	237
	Óbidos						
	Nazaré						
	Peniche					7	209
Lisboa	Alenquer					13	464
	Arruda dos Vinhos					1	22
	Cadaval					5	93
	Lourinhã	8	125/143			2	35
	Mafra ¹¹²					2	50
	Sobral de Monte Agraço					1	25
	Torres Vedras	3	88/73	4	31	7	146

Quadro 80. Acordos de Colaboração em 1997/98 da NUT III do Oeste

Da análise efectuada ao documento supra mencionado, verificamos que a maioria dos municípios (77%) solicitou o acordo para o prolongamento do horário considerando que todas as crianças que frequentavam os jardins de infância o desejariam. Foi ainda indicando que este seria realizado no próprio estabelecimento educativo. Apenas as autarquias de Alcobaça e de Torres Vedras indicaram em algumas situações espaços alternativos para a realização do prolongamento do horário. (Volume III, Anexo VI, ponto 6.2.). Para o serviço de refeições, este apenas foi solicitado por 2 municípios (15%) e com as duas

¹¹¹ Ofício com a referência 338 de 14- 01-1998 (Volume III, Anexo VI, ponto 6.2.)

¹¹² O Município de Mafra passou posteriormente para a NUT III da Grande Lisboa, mas na data do documento ainda fazia parte da região oeste, e como tal, o quadro segue os dados da informação da época.

modalidades por 3 municípios (23%). Todavia, posteriormente a situação é redefinida e as componentes em cada município são repensadas e não avançam, bem como o número de crianças se apresenta diferenciado (quadro 80). Num contexto distrital e regional, os dados aparecem-nos com discrepâncias de informação para informação, sendo que nalguns municípios foram retiradas algumas componentes do serviço, não tendo este avançado face ao inicialmente previsto. A autarquia de Torres Vedras não tem o registo da componente de refeição que anteriormente tinha sido referenciado, mas regista um acréscimo de crianças, ainda que reduzido da componente que oferece as duas modalidades. Em contrapartida está bem posicionado no contexto distrital, a seguir à autarquia da Lourinhã, que oferece as três modalidades (quadro 81).

Distrito	Município	N.º Salas	N.º Crianças		
			C/R e C/P	C/R	C/P
Leiria	Alcobaça	10	18	67	-
	Bombarral	7			18
	Caldas da Rainha	8			
	Óbidos				
	Nazaré	2			
	Peniche	10			209
Lisboa	Alenquer	22			464
	Arruda dos Vinhos	5			22
	Cadaval	2			
	Lourinhã	11	59	34	30
	Mafra ¹¹³	3			50
	Sobral de Monte Agraço	2			
	Torres Vedras	15	90		84
Lisboa	Amadora	8		53	
	Cascais	9			
	Lisboa	43			
	Loures	25			
	Oeiras	4		40	
	Sintra	39		373	
	Vila Franca Xira	15			

Quadro 81. Acordos de Colaboração em 1997/98 da NUT III do Oeste e do distrito de Lisboa

¹¹³ O Município de Mafra passou posteriormente para a NUT III da Grande Lisboa, mas na data do documento ainda fazia parte da região oeste, e como tal, o quadro segue os dados da informação da época.

Em 28 Julho de 1998, o primeiro anexo ao acordo de colaboração regista um maior número de estabelecimentos de educação pré-escolar (24) e novamente vem referenciadas as três modalidades do serviço de apoio à família, com maior número de estabelecimentos educativos e maior número de crianças a usufruírem desse mesmo serviço.

Assim, verificamos que do mês de Janeiro ao mês de Julho desse ano de 1998 houve um trabalho intenso da parte da autarquia no sentido de implementar e desenvolver o serviço de apoio à família nos jardins de infância da rede pública da educação pré-escolar, trabalho esse afirmado no acordo, cujo anexo regista um acréscimo de 13 jardins de infância a contemplaram as duas modalidades do serviço: refeições e alargamento de horário, num total de 16 jardins de infância. Para apenas o serviço de refeições também se verificou um acréscimo de 5 jardins de infância passando a ser 9 jardins de infância com essa modalidade. Todavia no anexo ao acordo foram considerados também os jardins de infância cujas crianças pretendiam apenas esses serviços, pelo que aparecem em duplicado nos respectivos quadros. Relativamente ao serviço de prolongamento do horário registou-se um acréscimo de 3 jardins de infância em detrimento de outros. Em síntese, o processo de desenvolvimento do programa do serviço de apoio à família sofreu no seu primeiro ano, uma profunda alteração desde o seu início até à assinatura do Acordo, no final do ano lectivo.

A implementação do serviço de apoio à família avizinhava-se difícil de trilhar, mas a autarquia resolve avançar no percurso considerando que avançaria com dois requisitos: 1) a existência de uma sala disponível para o serviço de apoio e (2) recorrer a estruturas locais para o fornecimento das refeições.

“Havia esses pré-requisitos para o jardim ter as condições para o funcionamento do serviço. Depois havia a colaboração das juntas e houve também um outro problema que foi resolvido, que era o das refeições. E aí recorremos a tudo. Aí é que não havia estruturas e eu lembro-me que houve refeições que eram fornecidas por restaurantes. Às vezes restaurantes que eram bons e forneciam refeições com preços de pechincha para aquele serviço. As IPSS's que foram um recurso fundamental. As instituições particulares de solidariedade social, a própria comunidade frequentemente serviam refeições. E depois foi a contratação dos animadores e aí o próprio sector da

educação que contratou muitos. Às vezes se havia condições locais também.” (ECJR5:4)

Em 1998/99, na autarquia de Torres Vedras, a rede pública da educação pré-escolar era constituída por 33 jardins-de-infância com 36 lugares, e tinha a frequentar uma população de 718 crianças. Numa análise comparativa dos dados, podemos afirmar que dessas crianças apenas 176 usufruíam da componente de apoio à família nas duas modalidades: refeições e alargamento do horário (24,5%). Apenas 111 crianças tinham o serviço de refeição unicamente (15,4%) e 32 crianças do prolongamento de horário (4,5%).

Num aditamento ao Acordo de Cooperação, a informação do Anexo é substituída, verificando-se novamente um acréscimo do número de estabelecimentos de educação pré-escolar a integrar a componente de apoio à família, bem como um aumento do número de crianças (quadro 82).

Modalidade SAF	1998/1999 (1.º anexo)			1998/1999 (2.º anexo)		
	N.º E.E.P.E.	N.º Salas	N.º de Crianças	N.º E.E.P.E.	N.º Salas	N.º de Crianças
Refeição e Prolongamento de horário	16	17	176	18	19	204
Refeição	18	18	111	19	19	127
Prolongamento de Horário	10	10	32	12	12	58

Quadro 82. Registo evolutivo do serviço de apoio à família em 1998/1999 face aos dois anexos do acordo de cooperação

Numa publicação da autarquia¹¹⁴ “*Crescer em Educação*” são indicados 29 jardins de infância com serviço de apoio à família, sendo que 550 crianças usufruíam do serviço de refeições e 350 do prolongamento do horário, o que demonstra que este é um percurso crescente e em constante desenvolvimento.

Todavia apesar desse desenvolvimento quantitativo, o funcionamento do serviço era alvo de avaliação no final do ano 1999/2000, como forma de tentar redefinir um percurso que se pretendia de qualidade.

¹¹⁴ Município de Torres Vedras (Sem data) “*Crescer em Educação*”, cuja Direcção foi do Vereador do Sector da Educação

“O fornecimento de refeições em alguns jardins de infância, deixa-nos muitas dúvidas, no que toca a qualidade e higiene.

Alguns vêm de restaurantes, em que é difícil de avaliar a qualidade e segurança alimentar; (...)

Os pagamentos e a gestão do dinheiro do SAF é feito pelas educadoras sem deixar alternativas a estas.

O facto do programa ter sido protocolado com as Juntas de Freguesia provoca situações de desigualdade no cumprimento do estabelecido para com os jardins de infância.

Existem jardins de infância que recebem as verbas para aquisição do material e equipamento do SAF, outros que não depende dos critérios dos Presidentes de Junta.” (Avaliação 99/2000)¹¹⁵

A autarquia pretendia ainda procurar soluções e respostas para os constrangimentos ocorridos até à data da implementação dos serviço que iam desde a questão da afectação dos recursos humanos à aplicação da legislação nas participações familiares tendo em conta os rendimentos apresentados pelas famílias e ainda questões de funcionalidade nas interrupções lectivas e no campo do seguro escolar.

“O facto de as câmaras não terem um enquadramento legal para os Técnicos Animadores, faz com que os contratos sejam precários e pode levar à descontinuidade do trabalho (para não incorrer em situações ilegais que os Técnicos Animadores, vão ter que ao fim de 2 anos mudar de local de trabalho).

Considerarem que as verbas são insuficientes, ficando as C. Municipais com prejuízo.

É urgente reformular o Despacho 300.

A C. Municipal quer saber: para quem é o SAF nas interrupções lectivas; Quantas horas, O seguro cobre o SAF, na falta das educadoras quem fica no Jardim de infância, e quais As crianças que devem estar.” (Avaliação 99/2000)¹¹⁶

A autarquia, apesar de desenvolver todo um percurso face ao programa do serviço de apoio à família, de criar dinâmicas para esse mesmo desenvolvimento, a consciencialização de que muito haveria por fazer é visível nas questões colocadas na reunião atrás referenciada, com manifesta vontade de melhorar esse mesmo serviço e procurando na administração central as respostas necessárias para o mesmo. As acções desenvolvidas pelo município revela um panorama onde crescentemente ele tem sido implicado (Fernandes,

¹¹⁵ Reunião realizada em 30-06-2000, entre o Município de Torres Vedras e o Centro de Área Educativa do Oeste.

¹¹⁶ Reunião realizada em 30-06-2000, entre o Município de Torres Vedras e o Centro de Área Educativa do Oeste.

1998) e essas dinâmicas parecem decorrer da assunção gradual de actuação estratégica, visando o desenvolvimento local (Pinhal: 1997).

Em 2009/2010 a rede pública da educação pré-escolar é constituída por 41 estabelecimentos de educação pré-escolar com 65 lugares, abrangendo uma população de 1432 crianças. Dessas crianças 1321 usufruíam da componente de apoio à família nas duas modalidades: refeições e alargamento do horário (92,2%). Dessas crianças 1265 usufruíram do serviço de refeição unicamente (88,3%) e 889 crianças do prolongamento de horário (62%).

Da análise dos estabelecimentos de educação pré-escolar que dispõe do serviço de apoio à família verificamos que o estabelecimento de educação pré-escolar do Lugar da Pedra não tem o serviço de refeição, tendo apenas o prolongamento de horário. Os estabelecimentos educativos de Aldeia Grande, Campelos e Casalinhos de Alfaiata n.º 2 não têm prolongamento de horário. Os restantes 36 estabelecimentos de educação pré-escolar dispõem de ambas as modalidades do serviço de apoio à família.

Podemos afirmar que numa década, após o início do programa de expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, a autarquia quase que duplicou a oferta em número de lugares de jardins de infância e contribuiu para um aumento significativamente da sua oferta quer educativa quer do complemento de apoio à família (quadro 83).

Modalidade SAF	1998/1999			2009/2010		
	N.º E.E.P.E.	N.º Salas	N.º de Crianças	N.º E.E.P.E.	N.º Salas	N.º de Crianças
Refeição e Prolongamento de horário	16	17	176	36	59	1321
Refeição	18	18	111	39	62	1265
Prolongamento de Horário	10	10	32	37	61	889

Quadro 83. Registo evolutivo do serviço de apoio à família 1998/1999 a 2009/2010

Sublinhamos que em 2009/2010, apenas um estabelecimento de educação pré-escolar mantém apenas o serviço educativo – o estabelecimento

de educação pré-escolar de Vila Facaia, sendo que os restantes 40 estabelecimentos educativos usufruem do serviço de apoio à família (98%).

Em síntese, verificamos que para o desenvolvimento desta componente sócio educativa na rede pública da educação pré-escolar, o município confrontou-se com um percurso difícil, confrontado inicialmente em 1997 com a problemática dos espaços disponíveis de acordo com os requisitos que foram definidos pela legislação publicada.

Confrontou-se com a escassez de recursos humanos e a sua qualificação, que suportassem o apoio ao serviço. Confrontou-se com um imenso trabalho de sensibilização para a mudança, na necessidade de um novo olhar para a educação pré-escolar na perspectiva dos seus diversos actores: educadores, famílias e parceiros locais- associações, juntas de freguesia, instituições e empresas, no que seriam as perspectivas de qualidade e de competitividade, num sector considerado facultativo, em termos da sua existência e a dicotomia entre a função do jardim de infância no seu papel educativo e de serviço social, à luz da comunidade e das próprias famílias.

Perante as dificuldades face à diversidade de contextos existentes a autarquia viu-se na necessidade de traçar um plano de intervenção que contemplou os seguintes aspectos: (1) a constituição de uma equipa técnica, (2) a elaboração de diagnóstico face às características dos equipamentos educativos; (3) a procura de parceiros para cooperação e implantação do serviço. Essa dinâmica tinha com o objectivo visível a promoção do desenvolvimento de um serviço de oferta educativa e simultaneamente social, que se pode enquadrar na perspectiva de Gómez & Al (2007. 42) *“como o acto de avançar do nada em direcção à posse de tudo”*.

As juntas de freguesias surgem aqui novamente como parceiros fundamentais na implementação e no desenvolvimento desse mesmo serviço, cujo apoio passou por encontrar as soluções possíveis que vão desde o espaço físico, às actividades, passando pelos recursos humanos e transporte, mas marcam, ritmos e formas de intervenção diferenciados, de acordo com as características dos próprios presidentes de junta, do seu maior ou menor envolvimento, em que imprimiram lógicas diversificadas de com uma

intervenção mais directa ou indirecta no serviço, marcando o ritmo desse desenvolvimento.

Actualmente os agrupamentos de escolas são também um dos parceiros no desenvolvimento desta componente do serviço com a prestação de ajuda na organização dos horários e das actividades organizados de acordo com as necessidades das famílias.

O desenvolvimento deste percurso de construção e implementação de um serviço de apoio social básico com uma componente não lectiva permitiu um aumento de frequência nos jardins de infância e é de reconhecimento mútuo a sua importância na lotação dos equipamentos de educação pré-escolar e da sua vitalidade. Caso contrário haveria em determinados locais uma possibilidade de baixa frequência por ausência de respostas às necessidades das famílias.

9. A Autarquia e a Metodologia nas Intervenções Face à Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar

No capítulo anterior podemos verificar que a autarquia assumiu ao longo de três décadas um papel importante na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, tendo direccionado o seu olhar para este nível de educação, logo após a primeira Lei n.º 5/77, de 1 de Fevereiro, que cria o sistema público da educação pré-escolar, sendo tema de reunião no executivo da Câmara Municipal. Esse olhar atento marcou o início de um percurso ainda inexistente em Portugal e ao qual a autarquia marcou o seu ritmo e a sua intervenção. De acordo com Fernandes (1998: 7):

“com a mudança política efectuada em 1974 e consolidada a constituição de 1976, dá-se o renascimento do município como expressão da democracia local.

Tirando partido de uma certa indefinição legal em alguns períodos, a autarquia foi assumindo cada vez mais um papel interventivo na construção da uma rede pública da educação pré-escolar, como resposta social e educativa junto da sua população. Esta acção só foi possível com a colaboração de outros agentes locais, como verificamos no capítulo anterior, o que permitiu que essa mesma intervenção fosse diversificada, de acordo com as necessidades e os contextos locais.

“Munidas de uma indiscutível legitimidade democrática e dispondo de um estatuto reconhecido entre as populações, as câmaras municipais, como órgãos executivos dos municípios, têm vindo a tornar-se num interlocutor incontornável no tratamento e tomada de decisão relativos aos assuntos das suas áreas geográficas de influência.” (Pinhal, 1997:178)

Para a apresentação deste tema obtivemos os contributos de todos os entrevistados, cuja percentagem de referências foi mais ou menos acentuada, dependendo das características e experiências individuais de cada sujeito (Fig. 26).

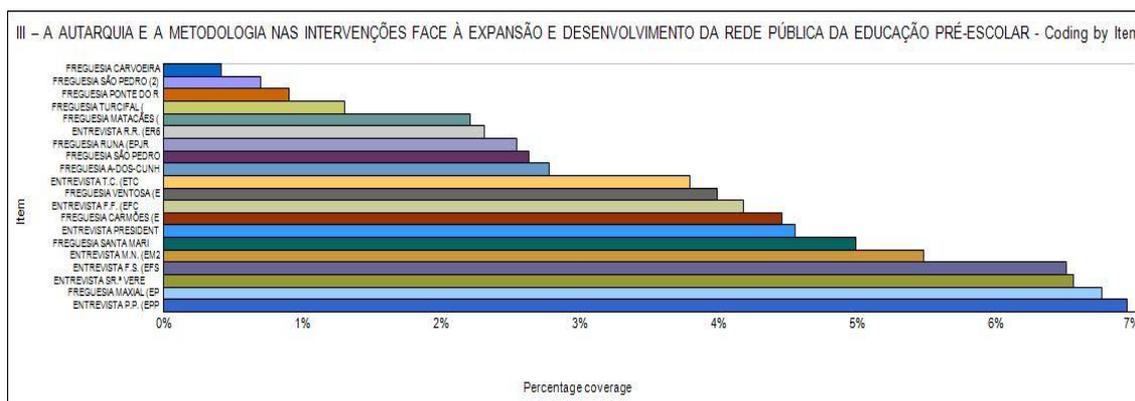


Fig. 26. A autarquia e a metodologia nas intervenções face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar – referências e percentagem

É sobre a metodologia da autarquia face às suas intervenções na rede pública de educação pré-escolar que iremos abordar este capítulo, organizado em dois pontos (1) a vontade política como factor determinante nas intervenções e (2) o desenvolvimento dessas intervenções numa simbiose entre a execução e a gestão da autarquia nesse domínio, resultantes das duas categorias do tema em referência.

9.1. A Vontade Política

A importância da vontade política como uma forma plenamente consciente das actividades a desenvolver sobressai em todo o percurso da expansão e do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. No sentido lato falamos da vontade política nacional e internacional do sector. Como vimos no capítulo anterior e também no enquadramento teórico do nosso trabalho, ela marcou o ritmo com avanços, recuos, com maior ou menor valorização desse mesmo percurso. Em sentido restrito falamos da vontade política da autarquia cujo interesse, dedicação, empenho, firmeza, desejo e constância permitiram que a vontade política nacional tivesse visibilidade internacional, garantindo muitas vezes, para além das suas competências legais, o desenvolvimento dessas actividades.

Considerando o termo «política» na sua raiz etimológica como «a arte de governar a cidade» a autarquia de Torres Vedras posicionou-se desde o seu

início, no campo conceptual da palavra, procurando encontrar as melhores soluções sociais e educativas para a sua população, fazendo valer da sua legitimidade democrática.

" As Organizações Populares, desenvolvidas no decorrer do actual processo revolucionário, aparecem como direito natural do povo participar e fazer-se ouvir na resolução dos problemas que o afectam. No nosso concelho esse Movimento, de certo modo espontâneo e promotor do avanço do processo democrático, estende-se pela quase totalidade das povoações, tendo ainda o grande mérito de estar ligado a uma dinamização que se projecta em obras de primeira necessidade." (A45CM-75/F34F)

Essa vontade política definiu a metodologia das intervenções, apresentando métodos de trabalho diferenciados mas com uma preocupação de continuidade nas intervenções, procurando um percurso que satisfaça em cada momento as necessidades das populações e assumindo que a educação é um assunto de todos.

“Até porque eu acho que há um grande empenho do nosso presidente da câmara e isso faz com que de alguma forma os outros também se empenhem, quero dizer. Ele mesmo puxa por eles se for o caso. Pelo menos eu sinto isso. Acho que há um grande empenho por parte do presidente na área da educação.” (EPP7:14)

Verificamos que essa metodologia tem o seu enfoque nos aspectos processuais, regulados pelas interacções entre as pessoas e as estruturas.

“Mas efectivamente a câmara municipal de Torres Vedras tem assumido um papel importantíssimo ao nível da educação. Penso pioneiro, porque tomou as rédeas. Digamos que é um mini Ministério de Educação. Não sei se é um super mini Ministério da Educação, porque efectivamente conseguem gerir muitas das vezes sem recursos ou recursos atrasados, conseguem gerir muito bem esta situação.” (EPJAC3:3)

Essa vontade política define um rumo na trajectória definida pelos pensamentos e pelas ideias dos autarcas, e é ela que, de forma consciente e plena, imprime a capacidade de decisão e de acção, marcando as características do desempenho da autarquia ao longo do tempo.

“E isso é uma matriz daquilo que temos vindo a pensar. É uma matriz deste mandato. É uma matriz digamos já herdade de mandatos anteriores e que para nós foi importante. Por outro lado também dentro desta lógica acabamos por estabelecer prioridades que nos têm levado à construção de novos equipamentos escolares e

novas respostas e melhores respostas à volta da cidade, deixando praticamente a cidade para último.” (EPRCM8:2-3)

“Em Carta Educativa foi tomada a decisão dos jardins de infância serem equipamentos de proximidade ainda mais que as escolas de 1º ciclo. A Câmara decidiu em cada freguesia manter pelo menos um centro educativo, portanto que haja um estabelecimento de ensino com 1º ciclo, mas isso em muitas freguesias acontece que os jardins de infância estão espalhados por várias povoações dessa freguesia, precisamente de maior proximidade.” (ER6:2)

Todavia face aos entrevistados foi unânime que a educação é uma prioridade da autarquia no que concerne aos aspectos estruturais que se prendem com os equipamentos e edifícios.

“Foi um grande investimento da nossa parte por opção política de renovar ou de reinventar os espaços para o 1º ciclo Essa é sem dúvida. O facto, mas a experiência também nos diz que o facto de fazermos tudo de novo não é mais caro do que adaptarmos instalações antigas. O adaptarmos um edifício antigo às necessidades dos dias de hoje é quase, não é um capricho mas é quase uma vontade própria de manter uma memória e fazer uma ligação entre o antigo e o novo, do que uma questão económica. Hoje ficamos rigorosamente ao mesmo preço. O metro quadrado custa-nos o mesmo.” (EPRCM8:5)

E aparece também interligada na influência dos diversos actores envolvidos, nomeadamente pais, educadores, agrupamento de escolas e outras entidades, num posicionamento que se pretende que seja de acordo mútuo.

“Através de partilhas de protocolos. Temos protocolos de parceria com os diversos agrupamentos e portanto as nossas partilhas, as nossas reuniões, partilhas de opiniões, de metodologia a adoptar é sempre com os agrupamentos de escolas, porque eles têm a tutela pedagógica de tudo, e, portanto, conversamos sempre com eles para saber do que é que os meninos mais necessitam.” (EFS5:4)

Actualmente a metodologia das intervenções passa essencialmente pelo agrupamento de escolas enquanto unidade organizacional do sistema educativo e menos dos educadores de infância que desde 1997 passaram para um novo modelo de gestão.

“Os agrupamentos normalmente fazem-nos chegar as necessidades e realmente é feito o estudo nesse sentido, de dar resposta àquilo que é necessário.” (EPP7:10)

“Tudo o que são necessidades pontuais, as educadoras, por norma, recorrem ao agrupamento. O agrupamento depois dá nota à junta ou

à câmara, mas normalmente a junta de freguesia consegue resolver aquilo que são pequenos problemas que são problemas de funcionamento do edifício, uma fechadura, um vidro, reparar qualquer coisa, uma avaria, a própria manutenção do espaço exterior, limpar as árvores, a própria limpeza. Temos proporcionado um ambiente de proximidade com as auxiliares e as professoras.” (EPJM7:11)

Os pais também colaboram nas intervenções, contribuindo para a diversidade do funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar de acordo com as suas necessidades.

“Está, porque a componente lectiva é a componente lectiva. Depois quer... por exemplo, nós temos um jardim de infância que é, deixe-me cá ver, Vila Facaia, por exemplo, lá está, uma zona interior, em que os pais não querem prolongamento de horário. As crianças vão de manhã, a componente lectiva. Acaba a componente lectiva, acaba.” (EPP7:6)

O envolvimento parental na metodologia de intervenção da autarquia direcciona os percursos e também a vontade da autarquia, quer através das associações de pais, quer individualmente.

“Ou seja, isto não se sente só por parte dos agrupamentos. Também temos associações de pais. Os pais também se manifestam.” (ETC3:8)

“Os pais queriam uma escola nova.” (EPJR12:8)

Há uma percepção da autarquia de que os pais muitas vezes condicionam a vontade política no sentido que tomam uma posição mais reivindicativa do que colaborativa e participativa.

“Os pais estão cada vez mais reivindicativos” (EM2:10)

“mas eu próprio propus isso ao agrupamento nalgumas reuniões periódicas, em vez de ser o conselho geral convidar também os encarregados de educação para participarem. Para quê? Para eles também sentirem as dificuldades. Uma coisa é reivindicar tudo o que querem e que lhes vem à cabeça. Outra coisa é perceber que há dificuldades. Se calhar que tivermos todos do mesmo lado conseguimos ultrapassá-las melhor.” (EPJM7:10)

Todavia a vontade política da autarquia de Torres Vedras sobrepõe-se às ideologias partidárias, não sendo condicionada por estas, posicionando-se num campo de acordo mútuo em prol da educação.

“Felizmente nunca puseram a política à frente disso. Às vezes até digo que os da oposição ganham mais com isso. Mas não. Tanto faz seja da oposição ou não é igual para todos.” (EPJSDC9:11)

Também as educadores, cujas formações são diversificadas, têm solicitações diferenciadas que permitem uma pluralidade de aprendizagens face aos contextos dos jardins de infância e permitem que a autarquia se vá ajustando sobretudo nos âmbitos estrutural e funcional.

“Quando assim não é, eu acho também que aí as educadoras têm tido um papel importante que é o de adequar sempre e depois cada educadora é uma educadora e nós, é engraçado, porque as educadoras depois têm um conjunto de formações completamente, não são díspares, mas diferentes.” (EFC9:12)

Podemos, em síntese, verificar que a vontade política na metodologia das intervenções da autarquia ao longo de todo este percurso assume quatro dimensões: a física, a funcional, a relacional e a temporal.

Essas quatro dimensões foram colocando questões que na sua resolução contribuíram para que a rede pública da educação pré-escolar, situada num paradigma entre a expansão e o desenvolvimento apresentasse em cada momento uma estrutura conceptual e estratégica na resolução dos problemas (Fig. 27).

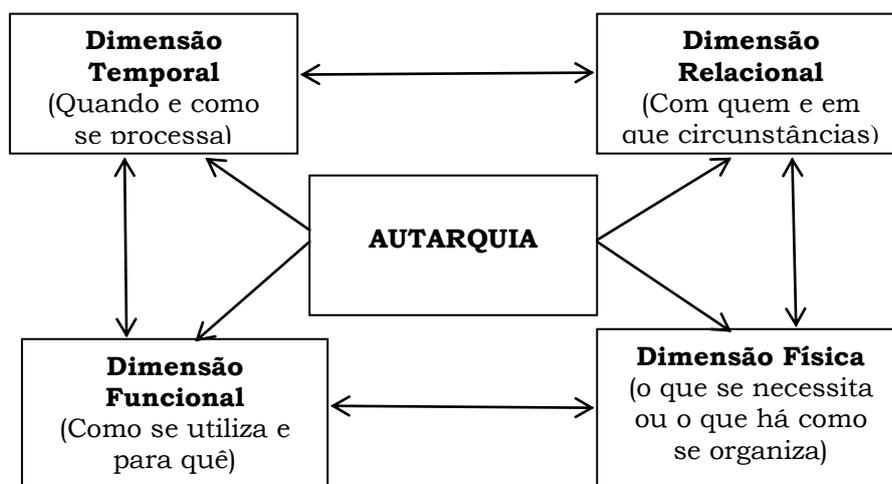


Fig. 27. A vontade política – questões e dimensões

9.2. O Desenvolvimento das Intervenções – uma simbiose entre o executar e o gerir

“A gente tem que ter a iniciativa mas de lá se não tiver iniciativa, a gente também não faz nada. A gente não é autónoma.” (EPJSDC9:11)

O conceito da participação da autarquia na expansão e no desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar define a sua estratégia e conduta face à metodologia das suas intervenções.

" (...) Que o Executivo reitere propósitos de empenhamento na continuação das acções conjugadas da autarquia, do estado e de outras entidades, tendo em vista a progressiva cobertura do município por instituições de educação pré-escolar, (...) (A32CM-80/F166V)

Verificamos que a vontade política era operacionalizada em cada deliberação da autarquia que, segundo o seu significado, assumia a relação entre a execução e a gestão das actividades fossem elas de características físicas, humanos, financeiras.

"O Sr. Vereador salientou os aspectos positivos dessa lei, a qual, apesar de algumas lacunas, vai proporcionar um campo de realizações mais vasto às autarquias locais, sem dependência por isso das participações e subsídios do Estado." (A39CM-78/FL 28F.)

" Compete às Câmaras Municipais, deliberar em matéria de Acção Social Escolar." (A2CM-06/P21)

"A Câmara em reunião de 28/08/2007, deliberou assegurar o prolongamento de todos os jardins de infância relativamente ao serviço de almoço e actividades de prolongamento de horário a todas as crianças da Educação Pré-escolar da Rede Pública do concelho, assumindo todos os encargos daí advenientes." (A26CM07/P28)

Verificamos também que as intervenções se desenvolvem em duas vertentes: uma pela lei, a outra pela prática.

"Como solução de recurso, e ainda que o assunto não caiba directamente na responsabilidade da Câmara, propôs, com o que a Câmara deliberou concordar, a concessão de um subsídio de três mil escudos mensais por jardim de infância, com referência a nove freguesias, a fim de ser entregue às Juntas de Freguesia respectivas, subsidio esse do valor, referente ao ano em curso de cinquenta e quatro mil escudos." (A30CM/F142F)

Pela lei, quando o papel executivo da autarquia se rege pelo enquadramento legal dos programas (políticas educativas e normativos legais) que como verificámos, ultrapassam muitas vezes esse mesmo enquadramento legal, face à diversidade das respostas necessárias e que decorrem das experiências nos diversos momentos e das práticas desenvolvidas no quotidiano.

"A Câmara em reunião de 28/08/2007, deliberou assegurar o prolongamento de todos os jardins de infância relativamente ao serviço de almoço e actividades de prolongamento de horário a todas as crianças da Educação Pré-escolar da Rede Pública do concelho, assumindo todos os encargos daí advenientes." (A26CM07/P28)

"Tem a Câmara desenvolvido esforços e despendido verbas no propósito de se obter a progressiva extensão da rede de Jardins de Infância do Ministério da Educação e Cultura, registando-se a criação no presente ano lectivo, de sete classes de educação pré-escolar, a crescer as duas criadas anteriormente." (A32CM-80/F166V)

"Pelo Sr. Vereador Dr. José Augusto de carvalho foi referida a situação dos jardins de infância já criados, os quais apenas dispõem de educadora de infância, mas não de auxiliares por insuficiência orçamental do orçamento Geral do estado." (A30CM-80/F142F)

As intervenções da autarquia ao longo do período deste estudo, contemplaram e contemplam aspectos estruturais e processuais. Podemos agrupar os aspectos estruturais em três dimensões: (1) espaço-materiais, (2) pessoais – sociais e (3) aspectos de planificação. Todos estes aspectos de intervenção se balanceiam entre a execução e a gestão como que numa simbiose em que estes dois elementos se complementam e criam o modelo de acção autárquica, conferindo-lhe uma característica pessoal que a destaca de outras autarquias.

"Também vai muito do cunho pessoal de cada um. Das lideranças no fundo. Das equipas que se lideram. Eu costumo dizer até para me ouvir, para me convencer, para me ir lembrando de que a câmara municipal não começa quando nós cá chegamos nem acaba quando nós de cá saímos." (EPRCM8:16)

Relativamente aos aspectos espaço-materiais podemos verificar que a autarquia de Torres Vedras, desde 1977, procurou desenvolver a sua acção executiva nessa dimensão que incluiu a construção, ampliação, requalificação de espaços para salas de jardim de infância. O apetrechamento dos espaços para a educação pré-escolar, quer interiores quer exteriores, com os materiais

lúdicos, didácticos, informáticos necessários e que foram também alvo de melhoria da sua qualidade face às solicitações da procura e à evolução das próprias ofertas de mercado, bem como à regulamentação que foi emergindo.¹¹⁷

"Em referência ao próximo ano lectivo, importaria diligenciar no sentido da entrada em funcionamento de novos Jardins nalgumas localidades bastante populosas." (A32CM-80/F166V)

" Esta construção [da Escola Básica 1º ciclo e Jardim de Infância - Casal da Ouressa - freguesia da Ventosa] pretende dar resposta ao programa definido pelo requerente e simultaneamente proporcionar ao aluno a oportunidade de desfrutar da escola de uma forma mais completa, propondo-lhes ambientes caracterizados mas relativamente indefinidos a fim de o adoptar às novas metodologias/conceito de ensino." (A32CM07/P18)

Essa execução nas construções, nos equipamentos e no financiamento foi e é acompanhada numa gestão racional dos recursos existentes ou criados na qual a autarquia tem um papel de evidência (Fig. 28).

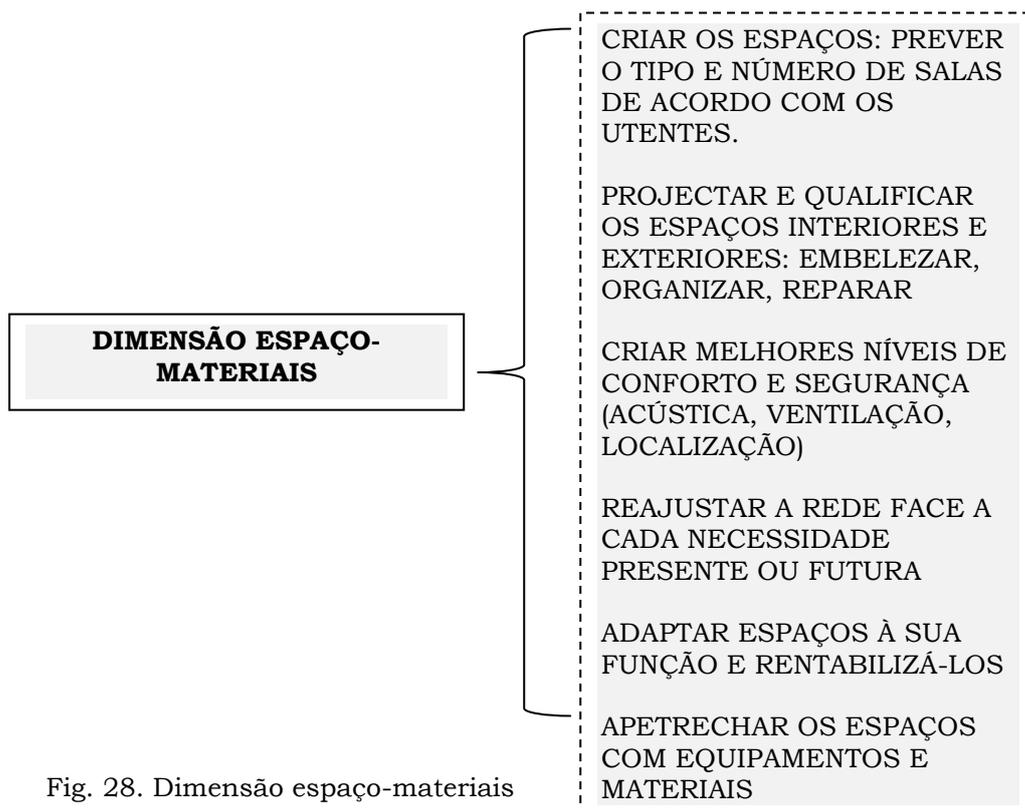


Fig. 28. Dimensão espaço-materiais

¹¹⁷ Legislação sobre normas de equipamento e material (Despacho conjunto n.º 258/97, de 21 de Agosto).

Todavia face aos entrevistados foi visível que a educação é uma prioridade da autarquia, e que ao nível autárquico, apesar de dispor de algumas atribuições exclusivas e claras em termos da lei, elas por si só, não seriam suficientes para proporcionar o desenvolvimento das políticas educativas, provocadas por constrangimentos sobretudo de ordem financeira e de desajustamentos da realidade entre o que se quer e o que se pode fazer.

"A Câmara em reunião de 28/08/2007, deliberou assegurar o prolongamento de todos os jardins de infância relativamente ao serviço de almoço e actividades de prolongamento de horário a todas as crianças da Educação Pré-escolar da Rede Pública do concelho, assumindo todos os encargos daí advenientes." (A26CM07/P28)

"A Câmara deliberou recorrer a empréstimo para financiamento de obras de concepção/ construção de ampliação de escolas Básicas/Jardins de Infância (...)" (A18CM07/P15)

Também a necessidade de otimizar os recursos canalizam muitas vezes a autarquia a recorrer a ajudas externas, numa perspectiva colaborativa quer pela ajuda financeira quer pelo chamar a si as potencialidades e qualificações existentes na sua área.

"(...) tendo o Sr. Presidente informado que tomou a iniciativa de convidar alguns arquitectos a desenvolver projectos de forma quase gratuita. Estão nesta situação as escolas do Outeiro da Cabeça e do Sobreiro Curvo e o que está agora em análise foi elaborado pela arquitecta Ana Timóteo." A32CM07/P18

Nos aspectos pessoais – sociais esta acção executiva passa pela contratação actualmente do pessoal de apoio ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e toda a gestão decorrente deste processo, bem como a articulação com os agrupamentos de escolas.

“O que compete à autarquia corresponde a criar as condições físicas, as condições dos recursos humanos. Evidentemente que podemos ter outra solução mas até à data tem sido a autarquia a controlar essas situações. Eu acho que no futuro estas coisas deviam de ser todas devolvidas aos agrupamentos, mas a autarquia devia de fazer a avaliação conjuntamente com o agrupamento. Isto é, o agrupamento produzindo relatórios como costumam produzir e sancionara-se ou não, criticar-se. Seja como for, depois do relatório lido, fazer recomendações. E isso é que devia de ser o trabalho de quem está no sector da educação. (EFC9:14)

Socialmente o serviço de apoio à família vem revitalizar as associações locais, as quais são chamadas a colaborar quer na confecção e/ou fornecimento de refeições quer na cedência de espaços para as actividades dos

prolongamentos dos horários. Também a comunidade local é muitas vezes envolvida na dinamização de projectos locais em que a desconcentração e descentralização de competências, que acarretam consigo as necessárias contrapartidas financeiras, promovem a necessidade de afectação de recursos humanos e materiais como já verificamos anteriormente, citando por exemplo as pessoas que apoiam os serviços e contratadas localmente pelas juntas\de freguesia ou a aquisição de carrinhas para o transporte das crianças. A função também das instituições de solidariedade social que no seu conjunto estabelecem uma rede social e educativa em que as tarefas de cada um desses agentes movimentam os lugares, dando-lhe vitalidade e criando recursos menos centralizadores e com repostas de maior proximidade.

" Salientou também o aumento substancial das transferências para as freguesias". (A8CM-06/P1)

" Relativamente às transferências para as Juntas de freguesia, considerou que é uma política do Sr. Presidente, da qual está a colher frutos." (A12CM07/P3)

"(...) tendo o Sr. Presidente informado que tomou a iniciativa de convidar alguns arquitectos a desenvolver projectos de forma quase gratuita. Estão nesta situação as escolas do Outeiro da Cabeça e do Sobreiro Curvo e o que está agora em análise foi elaborado pela arquitecta Ana Timóteo." (A32CM07/P18)

A terceira dimensão corresponde aos aspectos de planificação. A forma como a autarquia exerce a sua acção executiva e de gestão depende de como as intervenções a realizar nestas duas acções são planificadas. O traçar de um plano de acção implica que o seu gestor e colaboradores indiquem as suas opções no campo da execução e no campo da gestão gestonária na medida em que esse plano indica também as prioridades e os objectivos dessa mesma intervenção.

" Compete às Câmaras Municipais, deliberar em matéria de Acção Social Escolar." (A2CM-06/P21)

Nos diversos momentos foram identificados a existência de planos de acção, que incidiram desde as necessidades de intervenção dos edifícios, à definição de áreas de urgente intervenção, bem como nos recursos humanos com planos de formação.

"Nesse caso, nesse aspecto, o trabalho que foi feito a nível da Carta Educativa posso dizer que foi quase perfeito, nessa perspectiva, em termos futuros. Começando já a contar desde há dois ou três anos, a

perspectiva é boa nesse sentido para as famílias aqui do concelho.”
(EM2:11)

"Conforme previsão da Carta Educativa e necessidade sentida na Freguesia, pretende-se construir um Centro Educativo que venha a centrar a população escolar do 1º ciclo e pré-escolar, num estabelecimento que terá quatro salas de JI e oito salas de 1º Ciclo (...)" (A23CM-08/P5)

As intervenções, no que concerne aos aspectos processuais, privilegiam-se nas parcerias e os protocolos com delegação de competências, nomeadamente do município para as juntas de freguesia e associações locais.

" Relativamente às transferências para as Juntas de freguesia, considerou que é uma política do Sr. Presidente, da qual está a colher frutos." (A12CM07/P3)

"Submete-se ao Executivo as minutas de protocolos a celebrar, no âmbito da gestão de verbas relativas ao serviço de Apoio à Família 2007/2008, para consequente transferência mensal para as entidades abaixo identificadas." (A26CM07/P28)

"Submete-se ao executivo (...) o acordo de Parceria celebrado com a Escola Superior de Saúde Egas Moniz, O Centro de Saúde de Torres Vedras, Juntas de Freguesia, Agrupamentos de escolas, Equipa de Coordenação de apoios Educativos - Torres Vedras, cujo objectivo é o rastreio da visão às crianças do pré-escolar (...), disponibilizando a Câmara a verba (...)" (A7CM-06/P19)

Estes aspectos processuais dizem respeito sobretudo às interacções entre as pessoas e entre estas e os materiais, sustentados numa gestão administrativo-financeira. Isto significa que essa gestão compreende fundamentalmente os recursos humanos da dependência da autarquia e que já foram referenciados anteriormente bem como os recursos físicos, materiais e financeiros (Fig. 29).

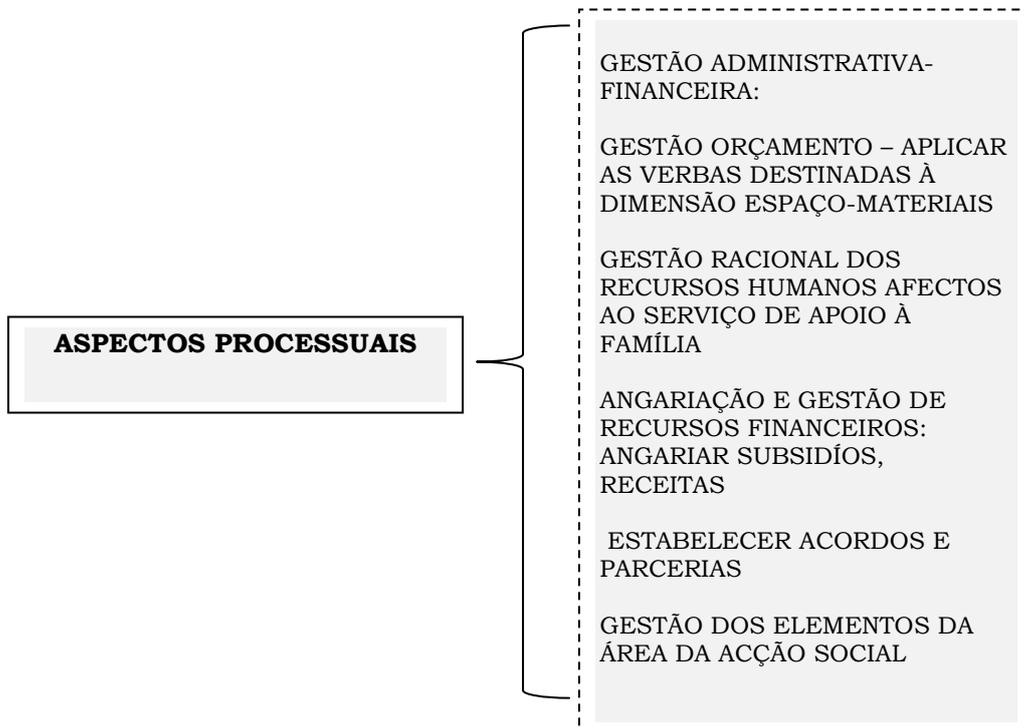


Fig. 29. Aspectos processuais nas intervenções da autarquia

Em síntese, verificamos que o papel político da autarquia surge-nos como administrador local, sendo que as suas intervenções desde a criação ao desenvolvimento de uma rede pública de educação pré-escolar não são acções individuais mas representam de acordo com Zabalza (1998:96) “o sentido unificador de um pensamento solidário colectivo”. A sua execução e a sua gestão não são efectuadas por um único individuo mas sim por um conjunto de indivíduos cujas competências específicas e diferenciadas funcionam em prol de objectivos comuns: apostar na quantidade e na qualidade dos serviços para a infância em idade pré-escolar, dando ao mesmo tempo uma dimensão cultural, social e educativa a uma região concelhia em evolução e crescimento e marcando a sua posição quer no contexto regional, quer distrital. A autarquia, de acordo com Pinhal (1997:178) “tem vindo a tornar-se “interlocutor incontornável no tratamento e tomada de decisão relativos aos assuntos da sua área geográfica de influência.” Essa tomada de decisão implica a criação de modelos de intervenção de cariz colaborativo e participativo que se

operacionalizam em dois tipos de respostas: uma face à administração central e outra face às solicitações locais (Fig. 30).

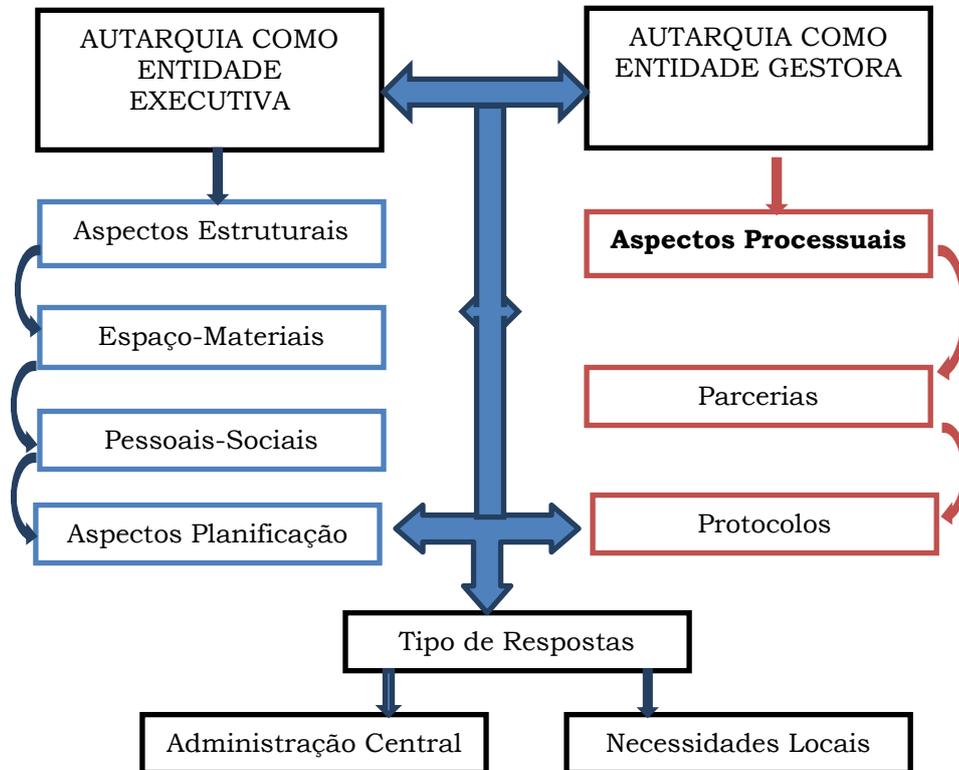


Fig. 30. As intervenções da autarquia face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar

10. A Autarquia na Expansão e Desenvolvimento da Rede Pública da Educação Pré-Escolar – a Adequação do Seu Programa

O registo histórico veio demonstrar que a autarquia teve um papel decisivo na construção da rede pública da educação pré-escolar mediado pela evolução da própria sociedade e também pela sua própria configuração face ao sentido social e educativo, dando-lhe uma identidade própria. Tal como refere Legrand (1988:3-4) citado por Cardona (2006:31):

“a educação é sempre um domínio político, considerando que, sendo um projecto consciente e estando necessariamente ligado a um poder reconhecido como legítimo, pertence ao domínio público.”

A construção da rede pública da educação pré-escolar implicou também que os estabelecimentos educativos fossem e sejam planeados para crianças de uma determinada faixa etária e que sejam aceites por parte do seu público. É assim uma construção e organização colectiva, residindo o essencial na definição e na operacionalização de um projecto, cujas decisões políticas locais determinaram as linhas de orientação a serem seguidas.

Verificamos ainda que a educação pré-escolar pública beneficiou um número cada vez maior de crianças da área geográfica da autarquia de Torres Vedras e muitas vezes de localidades situadas em zonas de fronteira e de outras autarquias circundantes. Os modelos de atendimento foram também diversificados em cada momento e procuraram dar sempre que possível respostas céleres, sendo que a rede pública, embora praticamente instalada ainda continua num processo de reordenamento e requalificação.

Face ao tema supramencionado, todos os entrevistados deram os seus contributos (Fig. 31), com maior enfoque na questão da funcionalidade do programa sustentado nos meios de comunicação e nas suas estratégias, seguindo-se os critérios sociais.

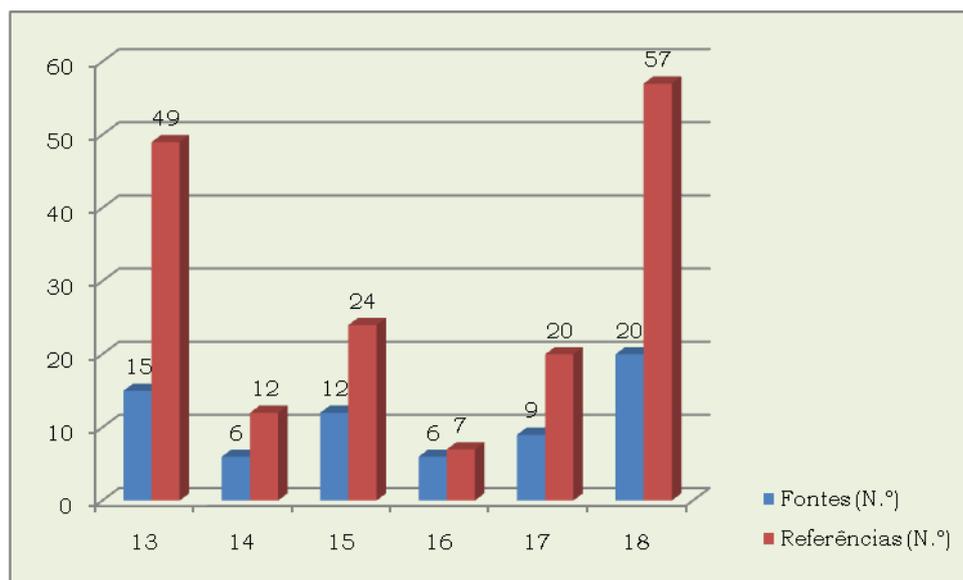


Fig. 31. A autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar- A adequação do seu programa

Iremos assim abordar neste capítulo, a adequação do programa da autarquia na expansão da rede pública da educação pré-escolar em quatro secções: (1) os critérios sociais e culturais; (2) os aspectos administrativos; (3) a sensibilidade e competência técnica e por último a funcionalidade (4).

10.1 Critérios Sociais e Culturais

A educação pré-escolar pública como categoria social é em larga medida produzida pelas ideias que os adultos têm sobre a infância, quer do senso comum, quer decorrente das teorias elaboradas em contextos de investigação e das políticas emanadas pelo Governo. Como categorial cultural depende das opiniões que existem sobre a importância da educação pré-escolar e da imagem que se tem das crianças pequenas e a quem devem ser entregues os seus cuidados e a sua educação.

O estudo revelou que nos critérios sociais, a questão assistencial às famílias prevalece face aos outros critérios (Fig. 32), com uma resposta à ajuda nas famílias mais desestruturadas e com comportamentos mais inadequados das crianças.

“São freguesias que já estão sensibilizadas para esse facto e já estão a actuar mas também se prende muito e agora também já tratam de questões mais precoces a nível de jardim de infância. Mas isso

apareceu essencialmente com razões que tinham a ver com o 1º ciclo. Famílias desestruturadas e portanto comportamentos inadequados das crianças.” (EFC9: 7)

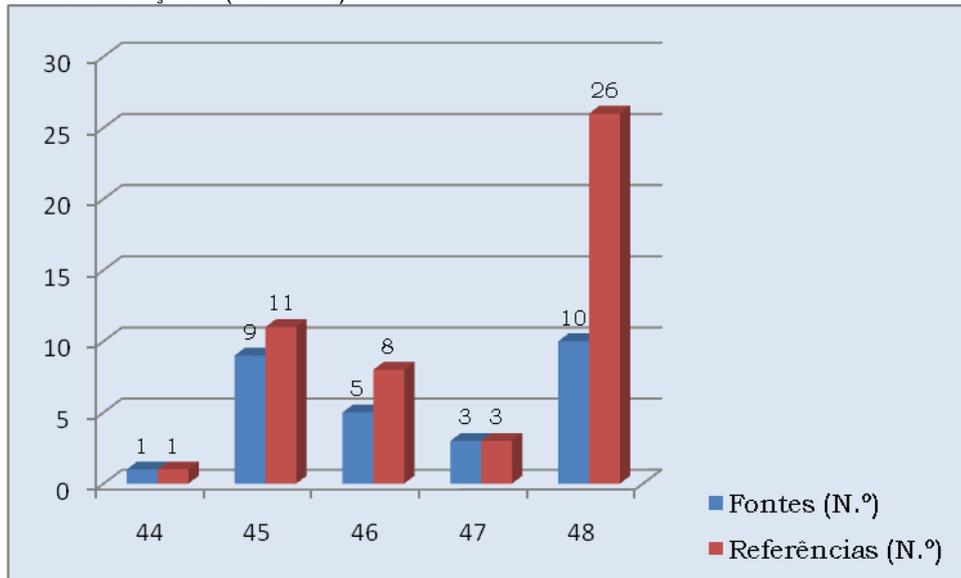


Fig. 32. Critérios Sociais

Existe a percepção da parte da autarquia de que globalmente o programa é adequado às necessidades locais, quer na perspectiva do município quer das juntas de freguesia.

“Pensando em termos globais, deverá ser das autarquias com maior empenho e maior ligação à parte social. Com um trabalho muito bem feito, com uma boa implementação de programas para as situações sociais, que é muito bom. Funciona muito bem em relação à rede social.” (EVE1:2)

A solicitação do serviço de apoio à família é um indicador para a autarquia de que o serviço corresponde às necessidades locais.

“A grande maioria das famílias solicita exactamente o serviço de apoio à família. Tem sido penso que de uma forma geral tem perfeitamente alargado e penso que as pessoas solicitam muito e têm um feedback muito bom também do trabalho que é feito no serviço de apoio às famílias.” (EVE1:5)

A vertente social, assistencial às famílias é reconhecida pela sua necessidade, considerada até em primeira instância como possibilidade superar à vertente educativa.

“Se calhar a necessidade supera a vertente educativa. Porque a necessidade são os pais que trabalham, os avós que é sempre a muleta, passo o termo, número um para acolher, neste caso, os

netos. Têm ou não têm disponibilidade. Então, por necessidade colocam os seus filhos no pré-escolar.” (EPJM5:11)

Essa vertente assistencial da educação pré-escolar tem como objectivo, na perspectiva dos entrevistados servir as populações e contribuir paralelamente para a sua fixação às localidades, podendo as famílias socorrerem-se do apoio familiar, como sendo outros graus de parentesco – tios, primos, onde por questões de vizinhança também todos se conhecem e podem ajudar.

“As pessoas que vão trabalhar para Torres deixam sempre aqui no Maxial. Se não chegar a tempo, a criança fica com a avó, mas acaba por ser mais complicado em Torres. Há várias características que influenciam pela negativa que é a falta de estacionamento mesmo no centro da cidade e outras coisas que acabam e os pais têm tendência também para proteger os filhos e acham que é melhor estarem ali. Em qualquer hora vai lá a avó, o avô, a tia ou a prima de que levá-los para um grande meio onde há centenas de outras crianças e ninguém se conhece. Os pais têm a tendência em dar este tipo de protecção. Acaba por ser psicológico, mas acaba por ser uma protecção.” (EPJM7:15)

O apoio é também efectuado com a colaboração de técnicos especializados, que por iniciativa da própria autarquia podem efectuar essa contratação e desenvolver uma componente social específica como sendo na área da psicologia no apoio às crianças e às famílias.

“E aí é, já que estamos aqui a conversar, há uma coisa também importante que implementamos este ano, que foi o apoio psicológico nas escolas. Temos uma psicóloga que vem duas vezes por semana. Analisar problemas, situações, falar com as famílias, fala com as professoras.” (EPJSPC2:10)

A adequação do programa passa também, de acordo com os contextos, pela prestação de serviços de apoio às famílias mais carenciadas, para que estas possam usufruir de melhores condições no acesso a determinados serviços como sendo os cuidados educativos e de saúde.

“mas penso que o trabalho da junta de freguesia é importante no apoio à educação e às famílias que necessitam por vezes de pequenas situações que por vezes, se calhar, nem chegam aos ouvidos da Câmara, como por exemplo, transportar miúdos que precisam de ir à terapia da fala e temos que os ir deslocar e as famílias neste momento não têm possibilidades económicas para o fazer, mas que até a professora nos pede porque é um menino que até precisa e nós fazemos esse sacrifício. Vai uma funcionária com uma carrinha ao

agrupamento, à Freiria ou a Torres Vedras e espera ali 20 minutos ou 30 para consulta que ele vai ter. Estou a dar-lhe um exemplo e acho que é aí que nós entramos. É na parte também de apoio às pessoas que não têm possibilidades de recorrer.” (EPJSPC2:10)

O programa da educação pré-escolar contribuiu, desde o seu início, para proporcionar a criação de estruturas organizacionais promotoras de socialização, através de processos de aprendizagens em interacção das crianças com adultos que vão desde as rotinas diárias às actividades educativas.

“E aí há um papel importante, independentemente de estarmos a querer entrar no papel da educação de cada menino individualmente, eles aqui também aprendem a educação. Infelizmente acontece. Há pessoas de vários escalões e a educação é sempre relativa. Não estamos a falar se educam melhor que nós ou não. Somos pais e cada um educa à sua maneira. Mas aqui no fundo acho que serve também um pouco de educação. Ensinam-se maneiras, ensinam-se princípios e acho que aí o pré-escolar é importante.” (EPJSPC2:17)

E também que sejam promotoras de equidade, numa perspectiva sistémica, situadas entre a casa, a instituição e a sociedade, numa estratégia direccionada para a promoção da igualdade de oportunidades na conquista da cidadania.

“Porque há meninos que têm hábitos. Não sabem comer e até aí eles começam a estar preparados mais cedo para as actividades. E não há desigualdade. Tanto frequenta o A como o B. Há uma aproximação, uma ligação e todos eles ganham com isso, penso eu. Ganham os que já têm um estatuto ou já têm uma qualidade de vida superior. Ganha o outro porque vai aumentando, vai criando raízes e vai aprendendo hábitos que penso que são saudáveis e acho que aí e também não só isso, podemos utilizar a questão de estar ali para brincar mas é importante em termos de educação também.” (EPJSPC2:17)

O critério social, como contributo de apoio às famílias passa também pelas questões de segurança e de confiança, em que as famílias vêm no estabelecimento de educação pré-escolar um espaço seguro para que a criança possa aí passar o seu dia, enquanto os pais trabalham. O papel da autarquia na criação e qualificação desses espaços educativos permitem que a sua ocupação seja adequada à procura, lembrando eu que se trata de um nível educacional não obrigatório, deixando ao critério das famílias a sua procura.

“Por causa do serviço. Se calhar é mais importante para o pai ter uma boa educação para o filho e ter onde deixar o filho e ir tranquilo para o trabalho e que o dia educativo do seu filho vai ser cumprido por alguém de confiança, não é? e depois temos condições

desportivas para as nossas crianças acima da média, espectaculares, com pavilhões, com tudo. Que é que nos falta realmente? É um centro educativo novo, centralizado, em que seja tudo ali, em que os nossos recursos humanos sejam mais facilitados, em que gastemos menos dinheiro. Temos três carrinhas. Uma é da câmara. Sem parar todo o dia a transportar crianças de um lado para o outro.” (EPJT11:22)

A expansão da rede pública da educação pré-escolar tem também em conta o critério da urbanização, quer da zona da cidade quer nas zonas do interior e do litoral, que consigo apresentam as características demográficas da suas populações e o próprio ordenamento do território.

“Isto para o mesmo nível de população. Ora bem, eu posso ter três cenários completamente distintos para uma zona de crescimento. O que é que eu quero para aquela zona de crescimento? É prédios em altura, de renda e custos baixos? Ótimo. Então já sei que aquilo terá muita gente e tenho que ter espaço numa escola como deve ser que corresponda.” (EFC9:18)

As freguesias através das suas propostas, face às suas diversidades locais, vão contribuindo para a implementação do programa através de critérios de dimensionamento (espaço disponível para o número de salas), critérios de programação (número de salas face às crianças existentes nas localidades), e irradiação das crianças com o apoio nos transportes.

"O 1 e o 2 [territórios educativos] englobam freguesias com mais dificuldades, quer em termos etários, quer em termos sócio-económicos, como o Maxial, Monte Redondo, Matacães e Dois Portos." (A4CM-06/P3)

Assim, e porque tem uma preocupação em relação às freguesias envelhecidas (...)" (A4CM-06/P3)

Muitas vezes, os critérios de urbanização definem prioridades de intervenção face a outros critérios de importância como sendo o número de crianças a pré-escolarizar, havendo por vezes listas de espera nos estabelecimentos educativos.

“Olhe, devido às questões de oportunidade, aquilo que verificamos é que tem sido mais no interior do concelho, que é onde há menos meninos, é um facto. Mas, porque os terrenos são mais fáceis de encontrar, há menor pressão imobiliária, em que os terrenos são mais baratos também, é muito mais fácil encontrar um local para a construção de um novo estabelecimento de ensino, o que acontece é que os primeiros a avançar foram nas freguesias mais rurais, mais interiores do concelho. Isso é uma questão de oportunidade.” (ER6:5)

Os planos de ordenamento do território¹¹⁸, no qual se integra o Plano Director Municipal¹¹⁹, tem as suas implicações nas zonas de urbanização rural e em determinadas circunstâncias canalizaram as populações para fixarem residência em outras localidades onde a oferta urbanística é maior.

“Antigamente o PDM (Plano Director Municipal) não dava para construir. Era só a zona cá em baixo na zona central. Porque de resto era tudo vinha. Era a agricultura e não se podia fazer nada. Isso foi tudo alterado agora há seis anos mais ou menos. Foi alterado há seis anos e a partir daí já se começou a fazer novas casas noutras zonas. Já se pode construir. Já há espaço para as pessoas novas irem. Compram terreno. Fazem casas.” (EPJR12:2)

“Depois já se fixam cá. Isto foi a minha maneira de pensar no atraso desta freguesia em relação às outras porque outras começaram a avançar com população. Mas aqui o nosso problema foi na parte da habitação não haver local para fazer obra porque estava tudo na parte da agricultura. O PDM não dava para crescer.” (EPJR12:2)

As condições laborais só por si também não fixam as populações à localidade, pela ausência de condições de habitabilidade. Isto faz com que surjam movimentos pendulares na frequência dos estabelecimentos de educação pré-escolar, que dimensionado para a sua população residente terá de ter margem de oferta para a população que trabalha nos mesmos locais e que levam os seus filhos.

“Aqui há trabalho e geralmente isto aqui é só quintas. Aqui os donos não querem vender. Tem muitas pessoas daqui que gostavam de aqui fazer casa até na freguesia e vão para o Sobral e para Torres que aqui não temos terrenos para construir.” (EPJSDC9:7)

A evolução da própria sociedade e das condições socioeconómicas e a procura de novas formas de qualidade de vida reflectem-se, nos últimos anos, nas diversas freguesias quer face ao crescimento do seu número de habitantes, quer na procura da identidade da sua população.

“No fundo o clima, o sossego, a tranquilidade que se vive aqui e acaba por ser as condições económicas também. Numa aldeia do interior adquire-se

¹¹⁸ Incluem-se o PNOT – Plano Nacional da Política do Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro). O PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril.

¹¹⁹ PDM- Plano Director Municipal (Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro) considerando um dos seus objectivos tipo evidencia frequentemente «melhorar o padrão de vida/garantir um bom nível de equipamentos, se serviços públicos de apoio à comunidade e infra-estruturas urbanas».

uma vivenda engraçada pelo preço de um mini apartamento no grande centro urbano. E é isso que as pessoas pesam – a qualidade de vida aliada à parte económica e aliada ao regressar às origens, fazem com que muitas pessoas façam isso. A nossa junta de freguesia tem uma quantidade engraçada de pessoas nesse sentido.” (EPJM7:3)

Também essas alterações das condições de vida manifestam-se na intensificação do trabalho feminino, bem como do alargamento do período da idade da reforma, o que leva a que os avós trabalhem mais tarde e deixam de ser um suporte familiar nos cuidados das crianças, nomeadamente no levar e no ir buscar ao jardim de infância, bem como no apoio ao intervalo para o almoço.

“Acho que os pais precisam que as crianças estejam nos jardins porque hoje me dia os tempos deles e o trabalho os obriga a isso infelizmente. Se calhar muito gostariam eles que às 4 da tarde estivessem livres do trabalho e irem buscá-los. As crianças precisam de lá estar, Eu acho que elas podiam de lá estar sem ter tanta actividade. Não precisavam. Brincadeira só, pura e simples.” (EPJSPS4:5)

“Os avós hoje em dia também todos trabalham muito mais horas. Hoje trabalham mais do que trabalhavam dantes. Aquela ligação em que dantes os avós iam buscar os netos. Felizmente ainda há muitos, mas está a desaparecer também. Para já neste momento os avós estão a trabalhar. E então com a idade da reforma a aumentar.” (EPJSPS4:13)

O programa da autarquia, face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar procurou, no seu processo de crescimento e desenvolvimento, dar uma resposta alargada às famílias, cumprindo o melhor possível a sua função social e de equidade, como resposta às desigualdades sociais e no combate à exclusão. Segundo Bruto da Costa, citado por Vasconcelos (2006: 47) “ *a exclusão social tem a ver com a cidadania, isto é, o não acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos (p.14) nos cinco seguintes domínios: o social, o económico, o institucional, o territorial e o das referências simbólicas.*”

“É uma oferta mais alargada, com uma resposta às famílias. Porque nós realmente temos um tecido social de pessoas trabalhadoras e com pais e mães.” (EVE1:5)

Existe a percepção de que essas desigualdades sociais são visíveis e também é visível o investimento autárquico nessa dimensão.

“Temos as famílias de classe média, temos as famílias carenciadas, algumas, cada vez mais. Eu acho que isso tem vindo nestes últimos tempos, tem vindo a aumentar, mas também sei que a nível da autarquia tem-se feito o possível para se dar apoio a essas pessoas mais carenciadas. Mesmo ao nível dos jardins de infância com os escalões.” (EPP7:2)

Relativamente aos aspectos culturais, o início da criação da rede pública no concelho de Torres Vedras também foi sustentado nas novas ideologias face à educação de infância, sendo que só em 1980 se verifica o apelo à importância da educação pré-escolar, junto dos membros do executivo do município, no sentido de implantar o programa.

"Pelo Sr. Vereador Dr. José Augusto de Carvalho foi apresentada a seguinte proposta, à qual a Câmara deliberou dar a sua aprovação unânime: Sem esquecer o papel relevante que cumpre às famílias como primeiros principais responsáveis no processo educativo, podem as instituições pré-escolares, denominados Jardins de Infância, prestar um contributo inestimável na educação da criança: (...)" (A32CM-80/F166F)

As diversas tipologias familiares são visíveis na prestação dos cuidados das crianças cabendo sempre a elas a opção de aderirem ou não à educação pré-escolar.

“Ainda há aquela parte rural de crianças que vivem com o pai, com a tia, com a avó, aquelas famílias um pouco assim diferentes e essas crianças quando vão para o 1º ciclo nota-se que não têm a preparação dos outros, e infelizmente ou felizmente, não me cabe a mim decidir, as exigências cada vez são mais.” (EPP7:4)

A educação pré-escolar surge assim como um contributo para o desenvolvimento humano e que transcende o preconizado pela lei, ou seja, não basta que se decreta. É necessária que a população esteja sensibilizada para acolher e comungar de um novo contrato social.

“um novo contrato social pressupõe um novo contrato de género em que a igualdade – um direito fundamental que não é identidade, mas que inclui a diferença – é a pedra angular e a partilha de tarefas e responsabilidades é a resposta pragmática, o modo de agir para mudar (...). Este novo contrato envolve toda a sociedade, porque tem a ver com a sua organização e a sua gestão; por isso não é uma gestão individual de cada um(a) revolve à sua maneira, mas é uma questão social e uma questão política (in: Plano Nacional para a Igualdade (2001) citado por Vasconcelos, 2003:46)

Essa percepção é tida em conta na actuação da autarquia, ao longo de todo o seu percurso na criação e gestão da rede pública da educação pré-escolar. Depende ainda da posição individual de cada interveniente e do

conhecimento que tem para cada contexto que tem em suas mãos e das prioridades definidas no sentido de permitir a adequação ou não desse mesmo programa.

“A questão da formação dos bons cidadãos e daquilo que ser quer como cidadão, e se não começarmos não vale a pena depois estarmos a dizer que não se fez isto, não se fez aquilo, que eles não sabem isto, que eles não sabem aquilo.” (EVE1:6)

“É assim, naturalmente porque o investimento em relação aos primeiros anos de vida é fundamental relativamente aos cidadãos que nós queremos vir a ter.” (EVE1:6)

10.2. Aspectos Administrativos

No que concerne aos aspectos administrativos inerentes a todo o percurso da expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar foram identificados, no estudo, dois percursos: um percurso interno que identificamos nos procedimentos existentes e desenvolvidos no interior da autarquia e o percurso externo que identifica os caminhos entre a administração central, regional e ainda outras entidades que colaboram ou colaboraram no respectivo programa.

Nos percursos internos verificamos que todas as propostas para a criação dos diversos modelos de atendimento à educação à educação pré-escolar eram levados ao executivo da Câmara municipal, pelo vereador responsável com a responsabilidade da educação, em que as propostas eram analisadas e deliberadas para se poder dar início e continuidade nos processos. Essas propostas viajam entre vários departamentos (financeiro, obras, educação) num processo de inter-relações entre diferentes actores que toma parte de cada processo.

Verificamos ainda que a crescente expansão da rede da educação pré-escolar manifestada pela carência de equipamentos educativos e posteriormente o seu desenvolvimento leva novamente a repensar os espaços e a criação de todo um serviço de apoio à família levou à criação de subsistemas internos que se reflectiram em novos percursos mais alargados que vão desde o

município às juntas de freguesia e outras entidades locais que com eles colaboram.

O sistema administrativo vê-se num progressivo alargamento de vários subsistemas que procuram entre si conjugar as acções consertadas nos planos nacional, regional e local e seu sequente aperfeiçoamento, num cenário por vezes tendencial para a burocratização.

“Também desburocratizar é extremamente importante para que as coisas possam correr melhor. Nesse trabalho de parceria é fundamental, não é? As pessoas têm um objectivo comum: que as coisas corram bem.” (EPJM7:11)

O apelo à participação da comunidade local na construção da rede pública da educação pré-escolar é por vezes inviabilizado pelos regulamentos administrativos da autarquia que se sobrepõem ao apelo a essa mesma participação.

“mas o facto de não haver uma relação contratual causa aqui uma série de problemas, nomeadamente em termos de responsabilidades de situação técnico-jurídica, administrativa. Cria-nos aqui uma série de entraves, mas já antes de mim, e esse moço até é vereador da Câmara, vereador do Urbanismo, faz parte desta equipa, ele fez uma série de jardins-de-infância num processo destes. O meu antecessor Dr. Jacinto Leandro convidou-o a fazer, e ele aceitou o desafio. Nós estamos agora a construir um mega projecto na Ventosa para toda a freguesia que também foi feito um convite. Convidámos uma arquitecta, “Você não quer fazer e tal?”. “Eu faço isso”. “ (EPCM8:18)

As novas perspectivas sobre o papel da autarquia na execução e gestão do sistema educativo local evoluem e vão-se diversificando de acordo com o poder dominante ou ainda os diferentes grupos de pressão.

“Quando uma das partes não consegue cumprir, a câmara aguenta até um determinado ponto mas depois bloqueia. Começa debaixo. Começa o fornecedor da refeição a reclamar com a entidade porque não pagou as refeições do mês a e b, a entidade a reclamar com a câmara e nós a perguntar à contabilidade, e nós e a contabilidade a perguntar ao Ministério. Este ano, eu sabia porquê. Bastava ver as notícias porque é que a DREL não tinha verbas para transferir. Isso aconteceu com outros projectos que também demoraram um pouco mas quando foram aprovados transferiram. No caso do pré-escolar não transferiram. E nem sei se já transferiram. Se calhar há pouco tempo.” (EM2:8-9)

A magnitude das novas necessidades, em cada momento histórico, coloca à administração local problemas de mobilização de recursos humanos, pondo em questão o seu próprio funcionamento interno e a sua estrutura.

“Se procurarem falar com o presidente da câmara, quando é que lá chegam. Se procurarem falar com a vereadora Laura Rodrigues que neste caso é da educação, chegam lá mais rápido, mas também demora muito tempo para lá chegar. Tem muitos canais pelo meio. Se falarem com a junta de freguesia, dali passam para aqui.” (EPJSPS4:12)

Conforme a dimensão e a diversidade das situações decorrentes da execução e gestão de uma rede pública concelhia de educação pré-escolar, o grau de centralização da administração seja ela local ou central tem implicações na eficácia e eficiência das respostas.

“Nós sabemos que a educação que tem a ver com a Câmara Municipal. Em nós delegam-nos algumas competências. Mas pronto ainda vamos fazendo alguns trabalhos que por vezes sabemos que são vinte freguesias e é óbvio que a Câmara dar apoio a todas as freguesias. É lógico que quando chegam lá os pedidos são muito mais morosos.” (EPJSPC2:6)

Os percursos administrativos devem ser também desconcentrados, com delegação de competências que promovam uma maior autonomia favorável a uma melhor funcionalidade dos vários subsistemas.

“O primeiro responsável mas sim aquele que é preciso ir arranjar o vidro, a porta. A perspectiva é essa e ainda não houve uma assunção de qual é o papel efectivo da autarquia. Eu dá-me a sensação que aqui a autarquia também não tratou isto ainda bem. Mas a iniciativa não é técnica. Tem que ser uma iniciativa de carácter político. Tem que se definir quais são os papéis das pessoas e eu estou farto de dizer. Isto é uma opinião que é cada vez mais a autarquia como responsável não pode centralizar nela tudo aquilo que tem a ver com educação.” (EFC9:8)

Face aos percursos externos verificamos que todas as propostas da criação de equipamentos para a educação pré-escolar foram e são ainda validadas pela administração central, criando percursos externos administrativos que são muitas vezes caracterizados como facilitadores para a execução dos projectos ou dificultadores e mesmo até em certas circunstâncias, inviabilizadores.

“o acordo de cooperação, que constantemente tinha que ser rectificado. Ia para lá, trazia um erro e vinha para trás. Enquanto aquilo não estivesse de acordo e assinadinho no fim e lá não havia verba e isso também atrasava. Por isso é que ela quase nunca

vinha no 1º período do ano. Esse período andava ali para acertos para trás e para a frente.” (EM2:9)

Também o percurso externo com os agrupamentos de escolas são diferenciados, assumindo carácter mais ou menos burocrático, mais ou menos moroso conforme o modelo de gestão estabelecido por ambas as partes.

“Porque nós mandávamos o dinheiro para o agrupamento e depois elas diziam aquilo que tinham necessidade de comprar e depois ficavam à espera de uma ordem de Lisboa, ficavam à esperam de requisições. E assim com a junta, com a nossa porque cada um gere à sua maneira, as senhoras professoras chegavam aqui com uma requisição e com o nosso acordo traziam a factura e ajunta pagava.” (EPJSMS6:11)

Em síntese, verificámos que no seio da expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, a administração local, é em primeiro lugar um instrumento ao serviço de uma política e de implementação de programas, cuja concepção decorre dos princípios democráticos inscritos na constituição e de abordagem participativa para que tende, cada vez, mais a sociedade moderna.

Cabe à autarquia estabelecer os objectivos operacionais e organizar-se, e às vezes reorganizar-se, em função desses mesmos programas que foram sofrendo alterações ao longo do tempo. Esses programas couberam à autarquia que teve de os conceber e executar. Deste modo os seus métodos, a sua organização e a sua estrutura sofreram alterações determinadas pela prioridade da política nacional que também ela teve de conceber e executar. Podemos verificar uma definição colectiva dos objectivos, sendo que as estratégias são flexíveis e de iniciativa a nível da execução dos programas, na medida em que as decisões ultrapassam muitas vezes as competências legais atribuídas pelo facto dos aspectos administrativos terem pouca elasticidade e rapidez necessárias para reagir num tempo mais oportuno (Fig. 33).

Entre estes dois subsistemas administrativos construíram-se percursos internos e externos de aspecto administrativo que se por um lado pretendem regular esses mesmos subsistemas, por outro lado caminham para uma subordinação burocrática sobrepondo por vezes a dimensão administrativa à dimensão educacional.

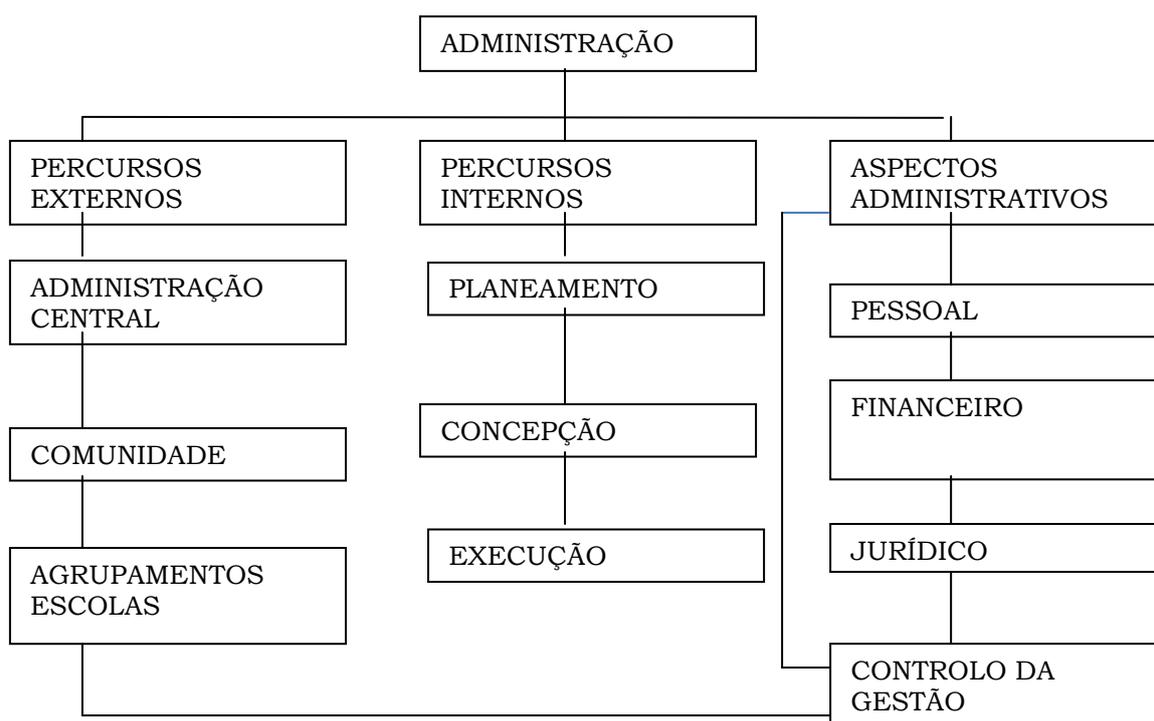


Fig. 33. Aspectos administrativos e os seus percursos internos e externos

10.3. Sensibilidade e Competência Técnica

Sendo a sensibilidade a *“faculdade de sentir”* (Dicionário da Língua Portuguesa, 1998), esta foi notória nos dirigentes da autarquia nas diferentes épocas pós 25 de Abril 1974, aliada à competência técnica, ou seja a aptidão, demonstrada ao longo do percurso da expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Esta sensibilidade surge na alteração do perfil do autarca e das missões do município, com maior sensibilidade para questões educativas e culturais, numa predisposição para investir nelas uma parte dos seus projectos e dos seus recursos (Fernandes, 1998).

Podemos verificar, por um lado, na apresentação dos resultados descritos no primeiro capítulo, que a autarquia de Torres Vedras marcou a sua posição regional e distrital, nos programas desenvolvidos, quer face aos diversos modelos de atendimento que caracterizaram os diversos períodos da rede

pública da educação pré-escolar, quer no desenvolvimento dessa mesma rede com a implementação do serviço de apoio à família.

Na sensibilidade prevalece mais o sentir do que a razão propriamente dita.

“Por isso eu acabo por entrar no início de qualquer coisa. E estava mais ou menos sensível para essa qualquer coisa que estava a começar e no caso concreto sempre fui sensível. E fui sempre sensível porque me faz confusão. As coisas evoluíram tanto! Eu andei aqui nesta escola primária, ou seja, há quase cinquenta anos atrás, e é impossível que em cinquenta anos a escola seja a mesma como se isto não tivesse evoluído nada, quero dizer tanto ao nível das mentalidades como ao nível das tecnologias. Por isso, isto era o panorama geral.” (EPRCM8:17)

A mesma linha política, em todos os mandatos autárquicos, é vista como facilitadora na continuidade do trabalho desenvolvido.

“Eu julgo que o facto de haver uma linha política contínua de certa forma ajudou a isso ou seja se calhar há uma menor necessidade de mostrar a mudança ou se calhar até há uma maior necessidade de mostrar alguma continuidade de trabalho. Por certo se costuma dizer que os inimigos não estão lá fora. Estão cá dentro, em termos políticos. Mas por muito que isso seja assim em termos exteriores, há sempre um passado que se pretende preservar e no mínimo não denegrir esse passado. Por isso, sem dúvida, que também ajudou. Não ponho isso em dúvida, mas é mais a sensibilidade de qualquer uma das pessoas e de cada uma das equipas e do equilíbrio das próprias equipas. Eu tenho a felicidade de não ter tido conflitos entre equipas mas eu sou o quarto presidente desde o 25 de Abril aqui em Torres Vedras. Até agora e espero que assim continue. Sou. Sou o primeiro presidente a ter essa felicidade. Os outros três tiveram sempre conflitos. Conflitos internos muito grandes.” (EPRCM8:17)

Verificamos ainda que a sensibilidade dos gestores e das equipas têm implicações na tomada de decisão, na priorização das escolhas, na criação dos modelos de intervenção mais ou menos participativos.

“Eu penso que, tendo em conta que a câmara de Torres faz muitas parcerias. Eu penso que é uma câmara muito aberta, o facto de ela ter várias parcerias, nós temos muita consideração pela opinião tanto do agrupamento como das juntas de freguesia. E logo aí notamos essa diferença. E como levamos muito a sério essas opiniões, depois nota-se de facto uma intervenção diferente. Mas diferente como? Talvez no serviço de apoio à família, quando nós oferecemos algumas actividades com as parcerias sempre.” (ETP4:7)

A análise na perspectiva da sensibilidade permitiu ainda considerar que as diferentes actuações dos gestores da autarquia, quer ao nível do cargo de presidentes, vereadores com o pelouro da educação e outras chefias intermédias no caso do município, e ainda ao nível dos presidentes das juntas de freguesia, se relacionam com a sua abertura à influência do contexto e do social, evidenciando as características pessoais e profissionais.

“Aqui a nossa câmara também tem tido alguma dinâmica. Pelo menos tem feito tudo para que as coisas evoluam nesse sentido. E isto o pouco tempo que tenho ainda, mas acho que há uma preocupação constante com esta parte da educação e expansão e tudo isso, não só em termos de condições, criando cada vez mais infra-estruturas que as pessoas se orgulhem e tirem rendimento também e dividendos disso.” (EPJSPC2:16)

A sensibilidade pode em determinadas circunstâncias, e de acordo com as características pessoais de cada indivíduo, sobrepor-se às características académicas e profissionais, demonstradas sobretudo na competência comportamental adquirida através da experiência.

“Eu sou uma pessoa que não tem formação académica nenhuma e fui eu que fui escolhido para ser dos vinte presidentes de junta o representante dos vinte no concelho municipal para a educação. Isto devido, não à minha pessoa, mas é devido ao trabalho que o Turcifal tem feito em prol das escolas. Não é? Não só o trabalho mas o acompanhamento. Faço parte do conselho geral do meu agrupamento que vai fundir-se agora com outro não é? Vai ser enorme. E faço também parte desse grupo devido também à maneira como já temos sido pioneiros numa coisa nova que o agrupamento quer mandar cá para fora como a actividade tripartida que não tem a ver agora com os jardins, mas a actividade tripartida. Nós fomos quase pioneiros na actividade tripartida.” (EPJT11: 8-9)

Verificámos também que a autarquia de Torres Vedras procurou, ao longo do tempo, introduzir nos seus quadros uma forte e crescente componente técnica capaz de cultivar valores e normas que contribuem para o crescimento e o desenvolvimento da implementação de um subsistema educativo inserido numa área mais alargada do sistema educativo local.

“A Helena Figueiredo esteve cá bastante tempo. Foi uma das responsáveis por este trabalho todo do pré-escolar que existe e de parcerias e actividades e protocolos e da gestão do pessoal não docente que nós temos também vinha daí e tínhamos uma outra.” (EM2:15)

“Transformou-se no sector com mais gente da câmara. Aquele que tinha à partida duas pessoas transformou-se para cima de uma

centena.” (ECJR: 6)

Todavia é efectuada a ressalva de que por vezes o crescimento repentino das equipas, a sua formação demasiado académica com poucas competências comportamentais, ou seja sem experiência de uma prática efectuada no início do percurso de cada indivíduo, poderá ser um obstáculo nomeadamente sinalizado pela falta de conhecimento de como funcionam os espaços educativos, bem como nas relações que tendencialmente se podem tornar formais e distantes face à informalidade e maior proximidade humana.

“Nunca houve e eu fui sempre avesso a que a câmara municipal tivesse técnicos do sector da educação. Do meu ponto de vista isso iria contribuir para a burocratização do serviço. Eu julgo que é isso que se está a passar neste momento ao nível central. O que eu queria era ter a perspectiva dos problemas, a maneira de sentir os problemas no terreno, (...)” (ECJR5:6)

O facto dos vereadores com os pelouros da educação, nos diversos mandatos, terem sido professores, do ponto de vista das suas áreas profissionais estão directamente ligadas à educação.

“o presidente achava e acreditava que um dos sectores que tinha de mudar mesmo era o da educação. Isso foi um ponto assente. Esse foi o trabalho do Dr. Jacinto Leandro, que quando me foi convidar ao CAE para eu ir trabalhar com ele, com a equipa, foi nesse sentido. Isto não pode continuar assim. Eu preciso de alguém em que eu tenha confiança e que possa traçar um plano de acção. E foi a partir daí, com esse voto de confiança que também deu em minha que realmente.” (ECHF4:12)

Este é um elemento facilitador no que concerne não só à sua sensibilidade bem com a sua competência técnica decorre da existência de um currículo adequado à função que exercem e que, de um modo geral, revelam a sua preocupação em se manter actualizados.

“Estou a fazer uma pós graduação e queria muito fazer mestrado em supervisão pedagógica. É uma área de que eu gosto muito. Não sou educadora. Sou professora do 2º ciclo, embora tenha sempre trabalhado no 1º.” (EFS5:8)

Para a adequação do programa da expansão da rede pública da educação pré-escolar foi necessário um empenhamento continuo, com um trabalho de desenvolvimento em equipa e em contexto, cujo planeamento foi sustentado em critérios ambientais, técnicos, sociais e económicos cujo espaço de decisão se entrosa com a sensibilidade e as áreas académicas e profissionais. O

desenvolvimento dos programas educacionais só é possível através do desenvolvimento das equipas que os concebem e executam.

“A Câmara consegue ter o *Know-how* técnico para. Isso, as câmaras conseguem.” (EM2:14)

“Estas são pessoas que já vieram dos últimos anos e portanto já com um ritmo e obrigaram-se, por terem tantas coisas para pegar, que se obrigaram cada uma delas a pegar logo no início. São muito solícitos e muito eficientes em termos de trabalho.” (EVE1:15)

De acordo com Bruner (2000), na sua teoria de instrumentalismo evolucionista, o homem depende das técnicas para a realização da sua própria humanidade. De acordo com o mesmo autor, além das questões das diversas aptidões naturais, há também o facto de que diferentes culturas porem ênfases diferenciadas nas diferentes formas de pensamento e diferentes registos. Contudo o que se espera de toda a gente é que seja “*sofrivelmente competente no relacionamento interpessoal*” (Bruner, 2000: 48).

“Para a educação. E então apostamos, continuamos a apostar sempre na parceria, num trato humanizado com as pessoas. O receber as pessoas que nunca eram recebidas.” (ECHF4:3)

“Os educadores, os professores, os auxiliares. Portanto havia atendimento personalizado. Como eu te disse, fez-se um plano de aquisições de materiais, etc., etc., conforme as necessidades que as pessoas tinham solicitado, claro que em tudo concursos públicos, como se sabe, para as câmaras, mas havia um orçamento, uma lei de orçamento, e perante isso traçava-se por ano quanto se poderia dar a cada escola ou cada jardim. Depois começou-se então a abrir-se. Esse era o meu trabalho também. Era acompanhar a expansão do pré-escolar.” (ECHF4:3)

“Só teórica. E eu acho que não há sensibilidade, há coisas. Eu dou-me bem com toda a gente, atenção eu estou a dizer isto, mas acho que é uma grande falha neste momento da câmara.” (ECHF4:11)

10.4. Funcionalidade

Quando falamos em funcionalidade, falamos do “*carácter do que é funcional*” (Dicionário Porta Editora, 1998), sendo que a mesma fonte designa por funcional “*o que diz respeito às funções de um órgão ou aparelho; prático*”. Essa funcionalidade reporta-se assim à acção exercida de carácter funcional da autarquia na expansão e desenvolvimento da rede pública da educação

pré-escolar e a adequação do seu programa como resposta educativa e social, quer na vertente local quer na vertente nacional. A funcionalidade foi visível em duas dimensões: face aos processos desenvolvidos em cada momento e face aos seus resultados finais.

Face aos processos, a funcionalidade decorre em grande parte da participação e da comunicação entre os vários sujeitos e organismos e surgem interligadas. A sua sintonia entre a participação e a comunicação contribuiu e garantiu a funcionalidade da adequação do programa, nos vários percursos quer da expansão quer do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

“Normalmente o município partilha muito as opiniões com os agrupamentos e as juntas de freguesia. Nós temos acho que parcerias muito trabalhadas e de grande proximidade com essas duas entidades e portanto vamos conversando. Nem sequer há momentos específicos para isso porque as conversas são tão regulares e tão constantes em que vamos percebendo onde é que há mais necessidade de intervir rapidamente.” (ER6:7)

Não existe participação sem comunicação, nem comunicação sem participação. Eles são dois conceitos indissociáveis que deverão estar em sintonia, ou seja em simultaneidade.

Freire (1975: 112,113) afirma que:

“A existência porque humana não pode ser muda, silenciosa, nem tão pouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. (...) Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na acção reflexão. (...) Por isso o diálogo é uma exigência existencial.”

A funcionalidade com enfoque na participação assenta num processo de comunicação, mais ou menos desenvolvido, com maior ou menor intensidade, de acordo com as características dos diferentes contextos. A ausência de comunicação exclui a possibilidade de participação (Lima, 1992) e no nosso estudo verificamos que a participação da autarquia face à educação pré-escolar permitiu a funcionalidade deste subsistema educativo.

“Se não fosse a câmara a gente não tinha nada disso. Se não fosse a câmara e a gente manter relações não se tinha nada disso. Não se conseguia fazer nada.” (EPJSDC9:4)

Comunicar implica a existência de alguém com quem se partilhe, se dividam opiniões, sugestões, projectos. Como resultado da análise do estudo encontramos várias formas de comunicação entre o município e juntas de freguesia, bem como outras entidades: administração central, agrupamentos de escolas, associações locais, educadores e pais. Essa forma de comunicação efectua-se em duas vertentes: uma vertente directa entre o emissor e o receptor.

“É o contacto directo. Basicamente é pela simplicidade por vezes e é pela forma mais fácil de comunicar no mundo que é cara a cara. Eu tenho todo o interesse que as coisas corram bem. As pessoas que têm o problema têm todo o interesse que ele seja resolvido. Quando assim é.” (EPJM7:11)

Existe, por vezes, uma vertente mais indirecta, em que a mensagem passa por vários interlocutores, como sendo as reuniões municipais para deliberação das propostas, a comunicação formal entre a administração local e central através dos documentos oficiais, que passam por vários circuitos até à decisão e comunicação final das propostas ao emissor.

No processo comunicacional identificaram-se vários meios, como instrumentos ou formas de conteúdo utilizados que vão desde a comunicação em massa escrita através dos jornais, internet, à individual e sonora como o caso do telefone e reuniões.

“estamos a tratar de fazer um novo portal por parte da educação da Câmara e uma das coisas é exactamente explicitar muito bem toda a rede educativa do concelho, exactamente por causa disso, porque os pais, para quem não conhece tendencialmente procura a câmara para saber na freguesia tal qual é o JI que existe, que características é que tem, se pode receber o menino tal e portanto, (...)” (EVE1:4)

“Telefone vinte e quatro horas por dia com o sector da educação em Torres. Reuniões periódicas. Eu tenho, eu, eu, junta de freguesia de A-dos-Cunhados, nós temos um contacto muito directo com a senhora vereadora, com o senhor presidente, com todos os assessores, como eu lhes gosto de chamar, da senhora vereadora. São fabulosos. É uma equipa, talvez sem ferir as susceptibilidades de ninguém, das melhores equipas que a câmara municipal tem a trabalhar.” (EPJAC3:14)

Na convergência de vários meios de comunicação verificámos que as informações assumem duas dimensões em relação ao seu conteúdo e ao seu relacionamento, mas com objectivos comuns: garantir a funcionalidade do programa. As reuniões são uma estratégia de comunicação privilegiada face à

participação colectiva dos vários sujeitos intervenientes e permite a construção dos conhecimentos face à diversidade das situações e dos contextos.

“São reuniões com os membros, em que nós debatemos os assuntos, falamos sobre o ano que correu e preparamos o ano seguinte e isso acontece em todos os projectos, mais como o enriquecimento curricular, o serviço de apoio à família.(...) Sentamo-nos aí dentro de uma dessas salas maiores e conversamos sobre isso.” (EM2:12)

É nas interacções que se geram as trocas de poder conferindo maior ou menor participação aos sujeitos envolvidos. Segundo Friedberg (1993: 277):

“Todos os móveis, valores, princípios de acção, para se realizarem, passam pela criação de capacidades de acção que permitem que os actores honrem no mínimo os seus móveis, os seus princípios de acção e no máximo reestremem o seu contexto de acção de maneira a arrastarem consigo outros actores na procura dos mesmos móveis ou dos mesmos princípios de acção, etc. Esta criação, esta manutenção e esta transformação das capacidades de acção podem fazer-se de maneira aberta ou tácita, consciente ou inconsciente. O facto subsiste, pode ser posto em evidência e comporta uma dose de astúcia, de duplicidade e de estratégia”.

A experiência positiva resultante da participação e da comunicação conduz à criação de um espírito receptivo, aliviando medos e tensões e permitindo dar a conhecer os seus resultados de forma aberta, tranquila, confiante. Bartlett (1947) citado por Rogers (1971) diz que *“o ditado antigo de que a prática aperfeiçoa não é verdadeiro. É no entanto verdade que a prática cujos resultados são conhecidos aperfeiçoa”.*

“O tempo sustenta a experiência na medida em que permite que se perpetue no tempo, dando-lhe “continuidade, crescimento e reconstruindo a experiência” Dewey (1938) citado por Vasconcelos (1997: 227)

A funcionalidade resultante em grande parte do é um processo comunicacional depende de como a informação é codificada e transmitida pelo emissor a um receptor. Procura-se transmitir o significado numa tentativa de criar entendimento compartilhado.

“Isso é feito numa reunião que fazemos. Uma reunião inicial de início de ano lectivo e aí os pais. Mas a coisa está tão. É tão habitual. Toda a gente se conhece. Toda a gente conhece toda a gente. E a pessoa

que faz o transporte já faz há tantos anos, que está na junta há tantos anos, que conhece toda a gente. Conhece os cantinhos todos. Está bem, eu vou lá e faz. Ele pode haver um dia que falha mas depois tudo de acerta e ele vai buscar toda a gente.” (EPJT11:7)

Na autarquia existe um vasto conjunto de redes de comunicação, assumidas sob diversas formas e em diferentes direcções que percorrem a estrutura autárquica no seu conjunto: a comunicação pessoal-impessoal; comunicação descendente-ascendente, lateral-diagonal; a comunicação escrita e a comunicação oral.

“Nós reunimos sempre com a Câmara. Com o agrupamento. Os presidentes de junta fazem também parte dos agrupamentos. Há umas reuniões trimestrais com o agrupamento, para fazer o ponto da situação, e depois toda a avaliação é feita pelo agrupamento. A parte da avaliação do serviço de apoio à família e do serviço do enriquecimento curricular. Da parte pedagógica são eles que fazem a avaliação. Nós é mais aquele acompanhamento para que corra tudo bem nos almoços, transportes. Sempre que haja um problema tentar resolver. Estarmos atentos.” (EPJV1:13)

A comunicação também não pode ser dissociada da sua relação custo-eficácia.

“Porque as obras que se fazem são da responsabilidade da junta. Qualquer coisa que se avaria, a máquina de lavar roupa ou o microondas ou a máquina de lavar louça, seja o que for. Há um problema qualquer e é o telefone do presidente da junta que toca e vai lá o pronto de socorro que sou eu, se pode resolver ou não. Se se pode resolver, resolve-se. Se não se pode, terá de se contactar os serviços técnicos da câmara municipal, quando estão disponíveis. Quando não estão tem que ser particulares. Uma fechadura que se escangalha, uma lâmpada que se funde, a junta de freguesia está sempre automaticamente a ser contactada pela escola. A limpeza.” (EPJM5:10)

A procura de introdução de uma gestão participativa exige, como diz Friedberg (1993):

“o exercício de uma liderança empreendedora (capaz de fazer o diagnóstico, dar o impulso inicial, criar a ruptura com a situação anterior, gerir e animar o processo de mudança e introduzir-lhe as correcções necessárias); e uma participação efectiva dos actores interessados (capazes de assegurar a mobilização das suas ideias, dos seus saberes, da sua experiência, das suas soluções)”.

Como estratégia de comunicação a reunião assume um papel de destaque na participação e conseqüentemente na funcionalidade, aliás já referenciado anteriormente.

“Sobretudo e nas pessoas por isso nos reunimos aqui nesta sala e nesta mesa na manhã de segunda-feira é para falarmos dos assuntos de cada um, mas sempre numa dinâmica de conjunto e por isso, por exemplo vamos inaugurar o Jardim de Infância da Orjariça e cada um dos vereadores sente-se dono daquela obra, não é só uma obra do Presidente da Câmara nem da vereadora da Educação. Os outros sentem a obra como deles, como os outros vão à inauguração da exposição ou ao teatro Cine que é da Vereadora da Cultura e não tem nada a ver comigo, são do ambiente. Este espírito de equipa não é muito comum e isso tem-nos ajudado, tem-nos ajudado.” (EPRCM8:17)

As visitas aos locais marcam a presença e reforçam os processos comunicativos, quer através de recursos de comunicação verbal, quer não-verbal, que existem em larga escala na comunicação, como sendo os gestos, a expressão fácil, a empatia e a vontade de comunicar e resolver os problemas e as situações.

“É feita através de reuniões, é feita através de visitas, é feita através digamos, da resposta que as próprias pessoas leia-se o próprio jardim-de-infância, as próprias educadoras dão às nossas solicitações.” (EPRCM8:19)

A autarquia também foi mudando os seus processos comunicativos, de acordo com as suas ideologias e o seu próprio posicionamento face ao trabalho a desenvolver e às novas exigências ao longo do tempo, para uma adequação do programa que se reflecte nos resultados obtidos.

“Entravam assim com duas pedras e vinham quase todas trazer ao carro. Foi um trabalho que me deu imenso prazer e tentar fazer entender as pessoas que podiam acreditar, porque as coisas iam mudar. E foi. (...)

(Havia) Um isolamento. Ninguém queria saber se elas tinham necessidade disto ou daquilo. Normalmente as obras era assim um sector muito distante do sector da educação. As pessoas iam lá. Os funcionários das obras iam limpar ou porque chovia no tecto.” (ECHF4:4)

A relação dialogante surge ainda como benefício para a funcionalidade do sistema educativo no seu geral e do subsistema da educação pré-escolar.

“Porque é uma equipa que nos ouve. É uma equipa que percebe qual é a nossa realidade, porque há uma diferença entre o governo central

e uma autarquia local. O governo central debita ordens, leis normativas e tudo mais e não conhece a realidade para onde está a debitar essas normas. A autarquia local conhece através de nós. Tem a humildade de perguntar aos senhores presidentes de junta qual é a melhor forma de como é que querem isto feito. Então trabalhamos todos juntos. Não há projecto algum projecto em freguesia nenhuma no nosso concelho que não seja trabalhado directamente com o presidente de junta. Jamais. Porque somos nós que conhecemos a nossa realidade e temos que a transmitir ao sector da educação da câmara municipal. E estas pessoas, técnicos competentes, conseguem trabalhar a nossa percepção, porque eu não sou técnica, eu não sou professora, eu não tenho uma formação nessa área que me permita falar ou debitar ideias com toda a certeza, mas jamais estas pessoas trabalham sem a nossa colaboração.” (EPJAC3:15)

Existem factores que podem interferir na mensagem de forma positiva, transmitindo segurança, conhecimento, empatia, confiabilidade e cumplicidade.

“Tento envolver a senhora educadora, a senhora professora, a senhora coordenadora. As reuniões são feitas nesse sentido. Eu tenho reuniões periódicas com elas e com eles.” (EPJAC3:16)

As parcerias para a funcionalidade do sistema, conduzem à participação e são sustentadas também em processos comunicativos.

“Na educação, as juntas de freguesia no nosso concelho e não há uma única freguesia que seja excepção, a câmara municipal delega competências nas juntas de freguesia a nível de refeições, a nível de transportes, a nível de obras, tanto no pré-escolar como no 1º ciclo. Portanto são essas competências que as juntas de freguesia são responsáveis por elas, através de protocolos com a câmara municipal, com a delegação de competências para nós podermos agir, como é óbvio.” (EPJM5:2-3)

No processo de desenvolvimento de sistemas, a funcionalidade é definida como uma acção para a qual se pretende visualizar um início e um fim; isto é: algo passível de execução. Assim, se de um lado é preciso construir estratégias comunicativas que conduzam à funcionalidade dos processos é também importante alcançar os resultados finais.

“isso é uma das coisas que quando entrei e sabendo que não é da nossa responsabilidade, tentei estar inserido, tentei participar sempre que é possível. Mesmo nas reuniões com os pais estive em todas elas presente e dizer qual o nosso serviço. O que é que nós cá estamos a fazer e estar sempre disponíveis para alguma situação que possa acontecer. Há uma boa relação professores, educadores, junta. Até agora não tenho tido.” (EPJSPC2:7)

“Nós reunimos sempre com a Câmara. Com o agrupamento. Os presidentes de junta fazem também parte dos agrupamentos. Há

umas reuniões trimestrais com o agrupamento, para fazer o ponto da situação, e depois toda a avaliação é feita pelo agrupamento. A parte da avaliação do serviço de apoio à família e do serviço do enriquecimento curricular. Da parte pedagógica são eles que fazem a avaliação. Nós é mais aquele acompanhamento para que corra tudo bem nos almoços, transportes. Sempre que haja um problema tentar resolver. Estarmos atentos.” (EPJV1:13)

Para quem executa os processos conducentes à funcionalidade, quando ela é executada ou como ela é executada não são questões fundamentais para a sua existência. É recomendável também apresentar na descrição o conjunto de pré-condições para uma execução da funcionalidade e as pós-condições que podem surgir dessa

“Até mesmo essas reuniões com o conselho geral. Eu faço parte do conselho geral e todos os docentes fazem parte do conselho geral do agrupamento e aí é a reunião para se pôr todos os problemas que há, todas as situações e tentar resolver o melhor possível o que se consegue resolver.” (EPJV1:13)

Em síntese, a funcionalidade da autarquia na adequação do seu programa assenta em duas dimensões: nos processos e nos resultados finais. Face aos processos ela marca o tempo, o ritmo, a eficiência e a eficácia. Nos resultados que se pretendem alcançar ela define as respostas de oferta educativa, assente em padrões quantitativos e qualitativos, que se foram definindo e ajustando ao longo do tempo, numa perspectiva de criação e alargamento da rede pública da educação pré-escolar, num processo contínuo de aprendizagem para todos os intervenientes.

“A educação, embora transmitida em qualquer cultura, tem sempre consequências na vida dos que por ela passam. Toda a gente sabe disso; ninguém tem dúvidas. Sabemos também é que essas consequências são instrumentais na vida dos indivíduos, e sabemos até que, num sentido menos imediatamente pessoal, elas são instrumentais para a cultura e para as suas diversas instituições.”
(Bruner, 2000:47)

11. A MONITORIZAÇÃO FACE À EXPANSÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

Se coube ao Estado iniciar e impulsionar um projecto de expansão e de desenvolvimento de uma rede pública da educação pré-escolar, com a colaboração imprescindível da autarquia (município e juntas de freguesia), que assumiu uma intervenção pró-activa e desempenhou um papel relevante e impulsionador, no contexto local, cabe também que face a esse projecto exista a sua monitorização, que sirva de base para elaboração e projecção de futuros cenários.

Se por um lado e segundo Cardona (1997) era importante que a flexibilização das estruturas não fossem definidas centralmente de forma a poder ser respeitada a especificidades diferentes zonas do país, por outro também foi visível, nos capítulos anteriores, que nem todas as práticas foram simultâneas, ou seja, cada autarquia definiu o seu compasso e o seu ritmo de intervenção.

No que concerne ao tema da monitorização face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar este estruturou-se em quatro categorias. Todos os entrevistados da autarquia deram o seu contributo, com destaque para o presidente com maior percentagem de referências (Fig. 34).

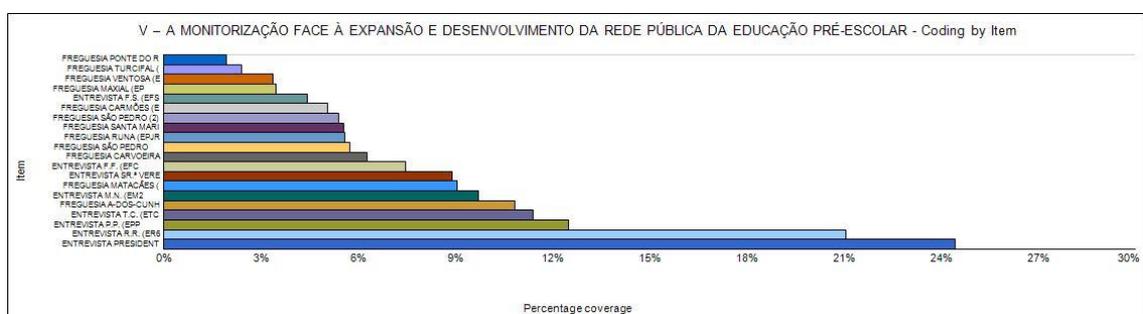


Fig. 34. A monitorização face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar: referências e percentagem

O maior número de referências obtidas verificou-se na categoria dos obstáculos às respostas, apresentando também maior amplitude nas sub-

categorias. Seguiu-se a categoria dos instrumentos de avaliação, a adequação à diversidade dos contextos e os benefícios das respostas (Fig. 35).

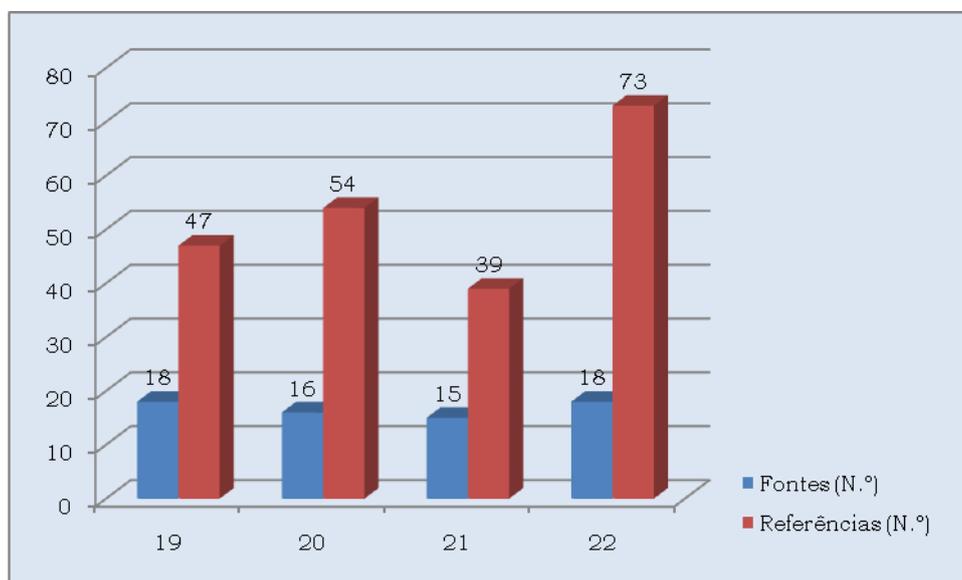


Fig. 35. A monitorização face à expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar

Iremos assim abordar neste capítulo, a monitorização face à expansão da rede pública da educação pré-escolar em quatro secções: (1) a adequação à diversidade dos contextos; (2) os instrumentos da avaliação; (3) benefícios das e (4) obstáculos às respostas.

11.1. A Adequação à Diversidade dos Contextos

Verificámos que ao longo do período em estudo a autarquia procurou uma adaptação crescente aos diversos contextos: temporal, ideológico, político, social, cultural, económico, demográfico. Estes contextos interligam-se com a relação entre a procura de oferta educativa relativamente à educação pré-escolar pública, que como verificámos, foi sendo construída gradualmente ao longo do tempo.

“Acabou por libertar ao longo destes dois, três anos uma série de lugares na cidade ao nível do jardim de infância que permitiu pela primeira vez neste ano passado entrarem meninos com três anos. Nunca tinham entrado meninos com três anos na cidade. Portanto, eu espero, eu espero e se houver o cuidado à medida que se vão fazendo escolas fora da sede do concelho e que elas vão respondendo

em termos de qualidade aquilo que os pais precisam, eu estou convencido que vai haver alguma estabilização a esse nível e portanto eu acho que antes do final da implementação da carta, se efectivamente ela tiver um final, eu estou plenamente convencido que o cruzamento destes dados todos, na próxima meia dúzia de anos é capaz de estar tudo resolvido.” (EFC9:3)

Essa construção teve um percurso inicial de instalação dos recursos físicos e materiais e a procura também foi crescente alheada a outros factores como sendo a captação progressiva das famílias através da sensibilização para a importância da educação pré-escolar no percurso da vida das crianças, proliferando ainda, nas diversas localidades, uma vontade política bem como um olhar de vizinhança para quem ia começando a ter este tipo de oferta educativa.

“À medida que, isto foi gradual, se avançava com um jardim, era inaugurado. Notava-se que quando começava a funcionar tudo mais ou menos bem, surgia logo os pais de outros lugares, como o caso da Pedra, que também gostariam de ter. Porque é que não tinha e depois, pronto, fazíamos uma série de reuniões com os educadores, com a câmara e chegava-se à conclusão se há espaço. Se há espaço faz-se as obras e à medida que de forma gradual ia avançando o jardim, havia logo um grupinho que estava interessado, porque é que não havíamos de ter.” (EPJV1:12)

Entre 1977 e 1997, de acordo com Vasconcelos (2005) prevalecem duas concepções antagónicas quanto à educação de infância: como complementar da família, por um lado, e com funções educativas, por outro. O jardim de infância, sobretudo nas zonas mais interior e do litoral, emerge como uma nova realidade educativa, uma vez que na cidade foi-se construindo uma oferta privada, entrando depois de 1997 até aos dias de hoje numa nova concepção como sendo a primeira etapa da educação básica e simultaneamente alicerçada num processo de educação ao longo da vida. Os esforços consagrados entre o Ministério da Educação, O Ministério da Solidariedade e a autarquia foram no sentido de “*garantir a dupla componente educativa e social da educação de infância*” (Vasconcelos, 2005: 41).

“Até porque como eu digo, neste momento temos o problema resolvido. São mais de cinquenta miúdos que temos mas temos solução. (...) Podem não frequentar por opção. Por opção. Agora quem não tenha vaga não há nenhuma.” (EPJPR10:12)

A monitorização da relação entre a oferta e a procura da educação pré-escolar pública foi efectuada no quotidiano, sustentada numa relação entre a população a pré-escolarizar e os modelos de atendimento a instalar,

proliferando nas diversas localidades um conjunto de modelos de atendimento. A procura de oferta educativa ultrapassa as fronteiras da residência e do local de trabalho das famílias e interliga-se com questões geográficas, com a procura da qualidade educativa e com tipo de modelo de atendimento existente em determinados locais.

“Temos que redimensionar quanto à frequência. Há pessoas que só querem ir para São Pedro da Cadeira. Uma questão geográfica. Se calhar vão para Torres e dá mais jeito deixam aqui e depois vão. E então, por vezes há sobrecarga aqui em São Pedro da Cadeira e em Cambelas, por exemplo, tem salas e não tem a ocupação total das salas. E então temos que tentar com o agrupamento, se em Cambelas há vagas e as pessoas que tiverem possibilidade de se deslocarem e de lá ir pô-los ou então fazemos o esforço de acabando as voltas, levar o excesso. Isso aconteceu. Estamos a transportar alguns daqui da zona de São Pedro da Cadeira que são desta zona e não tinham entrada e estamos a ir pôr a Cambelas que é um pólo que está mais disponível. Tem sido no fundo essa nossa preocupação para todos tenham dentro da idade, é claro.” (EPJSPC2:6)

A monitorização do processo educativo enquanto prática de auto-avaliação, avaliação e de regulação do sistema assentou em dois aspectos: nos aspectos relacionados com as condicionantes da procura e com as orientações estratégicas para a oferta, que foram conducentes a uma estruturação de uma rede educativa racionalizada e redimensionada constantemente.

“Faz-se no dia-a-dia e quando vão aparecendo alguns obstáculos ou algumas necessidades, nós tentamos dar respostas e tentamos ter em conta a melhor resposta a dar para aquela situação. E realmente se calhar existe uma vontade de estarmos envolvidos nessas situações e não nos distanciarmos delas. É de nos aproximarmos e pensar em que é que podemos contribuir para. Procuramos ajudar.” (EPJSMS6:10-11)

De acordo com Canário, in prefácio Vasconcelos (2005: 5):

“A produção da inteligibilidade dos fenómenos educativos, enquanto fenómenos sociais, implica que, na sua abordagem, se tenha em conta o conceito de «fenómeno social total» como condição necessária par que cada zona da «paisagem educativa» possa ser olhada e questionada tendo em conta o facto da educação, que atravessa transversalmente a vida social, ser, ela própria, um campo uno e diverso.”

Muitas vezes o planeamento da instalação e da capacidade de um estabelecimento para a educação pré-escolar pública, sustentada em dados demográficos face à população residente tende a ter desvios, pois é imprevisível que estas questões de opção educativa por parte das famílias criem movimentos migratórios internos que produzem efeitos na lotação dos

equipamentos educativos, que assim acabam por não ter a capacidade necessária para acolher todas as crianças que o procuram.

“porque depois temos aquelas questões de eles pedirem para irem para outras localidades onde o pai trabalha. O pai trabalha numa localidade, ou a mãe trabalha noutra localidade que é fora da localidade de residência, e portanto não conseguimos à partida ter a noção exacta, mas qualquer das maneiras, ...” (EVE1:11)

“Nós temos, nós temos um problema grave que é o de não termos jardins de infância suficientes para responder à solicitação dos pais. Essa é a realidade. Nós temos um serviço muito bom e o facto de ser tão bom, temos crianças de outras freguesias a frequentarem os nossos jardins de infância e neste momento não temos capacidade de resposta para as solicitações em JI.” (EPJAC3:7)

A autarquia vai criando situações provisórias na procura de estabelecer um equilíbrio face à procura da rede pública da educação pré-escolar num jogo de “arrumação das crianças” pois o primeiro objectivo é que essas mesmas crianças tenham em primeiro lugar o acesso à educação pré-escolar pública.

“O ensino itinerante não tinha condições e havia, na versão anterior [Carta Educativa], uma intenção clara em arrasar as EPEI's. Por outro lado se houvesse uma rede pré-escolar muito bem estruturada e adequada às necessidades, não havia razão para existirem os CAIC's.” (A4CM-06/P4)

De acordo com as possibilidades da autarquia, a rede educativa foi-se instalando, redimensionando e requalificando com a construção de novos recursos físicos, cujos processos são morosos e têm implicações financeiras e de priorização interna no plano anual do município.

“Para lhe dizer efectivamente que à excepção desta situação aqui em Torres Vedras nós vamos já com, não me recordo, mas alguns nove centros educativos feitos e todos eles polvilham à volta da cidade e não na cidade de forma a descongestionar. De forma a que cada vez tenhamos menos pressão de vagas e pessoas na cidade e mais oferta à volta da cidade. (EPRCM8:4)

Verificámos, deste modo, que o redimensionamento da rede pública da educação pré-escolar é exclusivamente da responsabilidade da autarquia, à medida que se vai expandindo e desenvolvendo, tendo a autarquia o papel político como administrador local (Zabalza, 1998).

“Foi uma resposta de momento para a oferta. E depois, porque afinal de contas, a rede como estava montada ocupava duas educadoras e no fundo eram coisas aqui à volta da cidade e que não faziam assim

muito sentido. Só mantivemos o CAIC por razões particulares das características específicas do CAIC mas a ideia é acabar com eles, acabar no sentido de que logo sejam criadas condições para a integração dessas crianças no jardim de infância.” (EFC9:6)

“Aliás foi para suprir as listas de espera. Na escola que está a ser feita da Ventosa. Jardins de infância só tem quatro, mas depois tem uma sala com autorização especial de funcionamento que são as cinco. Quando aquela escola abrir...” (EFC9:18)

“Quero dizer, as EPEI’s funcionavam em instalações adaptadas e neste momento, nesses locais, em Ribeira de Pedrulhos estão a funcionar num edifício novo. Foi reabilitado, ampliado e neste momento é um edifício novo, com material novo, mobiliário novo. No outro lado que era, que eu acho que era a Louriceira, está a funcionar numa antiga EB1. As crianças têm prolongamento de horário, têm almoço. É completamente diferente.” (EPP7:5)

A monitorização faz-se relativamente ao processo, considerando como variáveis a capacidade existente para a oferta educativa, a qualidade e diversidade dos recursos físicos, a funcionalidade e a estruturação em rede com racionalização dos recursos.

“São opções muito ligadas à gestão do próprio parque escolar. Ou seja, isso acontece e está a acontecer quando nós temos edifícios novos de jardins de infância, ou seja, quando eu há oito anos construímos. Há oito anos na procura digamos de resposta para as necessidades de JI construímos quatro, cinco, seis edifícios novos. Sim, à volta disso. Específicos para JI e agora também é um desperdício abandoná-los para outro tipo de utilização. Só nesses casos isso acontece.” (EPRCM8:7)

A diversidade de contextos na monitorização da rede pública da educação pré-escolar tem implicações também nas opções tomadas face à forma como a autarquia faz essa gestão e a própria instalação e qualificação da rede pública da educação pré-escolar.

“A gente sempre que pode comprar um terreno ao lado, sempre que se pode adaptar aquele terreno ao edifício existente, ampliando, ou quando temos terreno ao lado, preferimos essa solução de manter, digamos, a memória da escola antiga e construir ao lado o edifício novo que tem a capacidade para responder às novas necessidades e a mais meninos. Quando não o conseguimos e Ponte do Rol é um caso desses. Não conseguimos comprar ao lado. Os proprietários não venderam e isso levou-nos a comprar um outro terreno no lado oposto do lugar da sede de freguesia.” (EPRCM8:5)

O redimensionamento da rede pública de equipamentos para a educação pré-escolar tem também implicações, quer do ponto vista social com

a deslocalização das crianças das localizadas de origem, quer do ponto de vista organizacional da autarquia, que necessita de criar redes de transportes coincidentes com os percursos de irradiação das crianças. A monitorização é diária e sustenta-se novamente na prática quotidiana e numa relação directa com as populações.

“Não em todos os casos, porque aquilo que nós definimos era o pré-escolar como equipamento de maior proximidade, uma oferta de maior proximidade, mas todas as escolas do 1º ciclo têm integrado o pré-escolar, o que há algumas do pré-escolar que não têm o 1º ciclo.
(...)

Mas o que acontece no caso da Ribeira de Pedrulhos tem. O jardim de infância já funciona, este é o segundo ano lectivo que funciona. No caso da Orjariça vamos encerrar também o jardim de infância da Louriceira, que dista 3 quilómetros e que funciona em instalações de menor qualidade e que vamos encerrá-lo e levar os meninos para essa localidade.” (ER6:4-5)

A transição para o ensino básico é tida em conta no processo de monitorização face às intervenções da autarquia, nomeadamente no que concerne aos equipamentos integrados que ultimamente estão a ser construídos – os centros escolares. Também verificámos que grande parte dos jardins de infância foram instalados em salas devolutas do 1º ciclo do ensino básico, por questões de optimização de recursos, maior celeridade no processo para a oferta educativa como estratégia face à procura e pela possibilidade de garantir um processo mais eficaz na transição das crianças para o ensino básico, na medida em que é reconhecida que *“a mudança de ambiente educativo provoca sempre a necessidade de adaptação por parte da criança, que entra para um novo meio social, em que lhes são colocadas novas exigências”* (ME/DEB, 1997:89).

Todavia as questões de transição ultrapassam as fronteiras dos recursos físicos, ficando sobretudo circunscrita ao papel dos profissionais esta responsabilidade, de acordo com a gestão das suas propostas curriculares e das suas estratégias face à concretização dessa vertente da transição.

“Quando nós pensamos em equipamentos que unam as pessoas e tentamos que isso aconteça, mas muitas vezes as pessoas dão a volta. Contrariam a própria filosofia do equipamento e mantêm uma separação entre o pré-escolar e o 1º ciclo e ninguém ganha com isso.” (ER6:9)

“Fazem porque esta senhora educadora também tem uma coisa muito boa. Ainda hoje isso aconteceu. Acho que é uma vez por semana desloca seis crianças ou uma manhã ou uma tarde, do jardim, para passarem, uma manhã ou uma tarde, na escola. Portanto as crianças, não são aqueles dos três anos. São aqueles que estão no último ano do jardim. Portanto eles vão logo conhecendo. Vão logo conhecendo as instalações, logo vendo o ambiente. Pronto, é a primeira vez que esta senhora educadora que aí está, há dois anos a esta parte anda a fazer isto e que eu acho que é uma boa opção.

(...)

As crianças vão ficando integradas.

(...)

Ela faz isso todas as semanas. Todas as semanas faz isso. Ainda hoje, por acaso, lá iam seis crianças com elas. Por acaso hoje foi à tarde. Foram lá passar um bom bocado da tarde. As crianças só do último ano. (EPJM5:12)

Em síntese, podemos verificar que a monitorização da rede pública da educação pré-escolar tem como dimensão a adequação dessa mesma rede pública da educação pré-escolar à diversidade dos seus contextos. Não foi apenas um acompanhamento da realização dos planos, mas constituiu-se como parte integrante dos mesmos, sustentados num processo de prática quotidiana e de uma relação directa e de grande proximidade local. Lembra-se o conceito de local, no enquadramento teórico do nosso estudo, como “(...) *espaço físico, tempo, pessoas, circunstâncias: relativo a um local determinado, a uma região precisa, espaço próprio para determinado fim, espaço onde tem lugar um acontecimento.*” Vasconcelos (2009:44).

A monitorização enquanto processo aparece-nos associada aos contactos e às avaliações informais que a autarquia vai efectuando no desenvolvimento das suas intervenções e nas formas temporais de que se reveste: antes, agora e depois, comportando-a.

“também uma grande aposta da Carta Educativa a reviravolta que tem que ser dada ao nível do plano de ensino, pois devido à grande dispersão existente, há problemas de isolamento, de não socialização das crianças, bem como da fidelidade da própria organização pedagógica.” (A4CM-06/P2.)”

É visível que a monitorização, como processo de adequação aos diversos contextos, desenvolveu-se em duas vertentes: a conformidade estabelecida na relação entre a vontade expressa e a execução e o desempenho que se relaciona com as tomadas de decisão, com a dinamização dos planos e o envolvimento dos vários actores tendo em vista os resultados obtidos.

Todavia essa procura de adequação aos diversos contextos consiste também na permuta entre a realidade e os diversos planos de intervenção colocados em prática nos vários momentos, nos vários mandatos autárquicos e nos vários governos constitucionais numa perspectiva de que a rede de educação pré-escolar se insere mesma rede educativa de maior dimensão “como uma malha maior e mais geral de equipamentos locais de diversa natureza, que têm em comum contribuir para o desenvolvimento nacional através da satisfação das necessidades aspirações identificadas a nível local”¹²⁰ (M.E. 2000:39).

11.2. Instrumentos de Avaliação

Num processo de monitorização é fundamental a existência de um sistema de informação. Esse sistema de informação, constituiu-se por um conjunto de instrumentos, que foram gradualmente surgindo ao longo do tempo e que permitiram que a autarquia fosse executando e gerindo a sua rede pública de educação pré-escolar.

“A importância crescente da monitorização e seus objectivos, e portanto da avaliação in continuum, pode desempenhar um papel importante no desempenho do processo global do planeamento e consequentemente no aperfeiçoamento dos seus instrumentos.” (Silva, 2001: 2)

O primeiro instrumento de monitorização referenciado foi os dados da população (Fig.36), no que concerne quer à estrutura etária do concelho quer ao padrão de distribuição das crianças e a função da mobilidade geográfica interna.

“Mas aquela zona de Silveira, A-dos-Cunhados. Há muita produção, muitas estufas. Grandes produções que têm estado a ser implementadas. Há ali grandes produções. Realmente as pessoas para virem para cá, nós temos que ter resposta para lhes dar. E a educação, actualmente, está a ser uma coisa fundamental. Nós chegamos a receber telefonemas de pessoas “eu vou-me mudar, para aí para a zona, freguesia de A, de B, de C, e queria saber quais são as respostas que vocês têm ao nível da rede pública”.(EPP7:14)

¹²⁰ M.E. (2000). Critérios de Reordenamento da Rede Educativa. Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento.

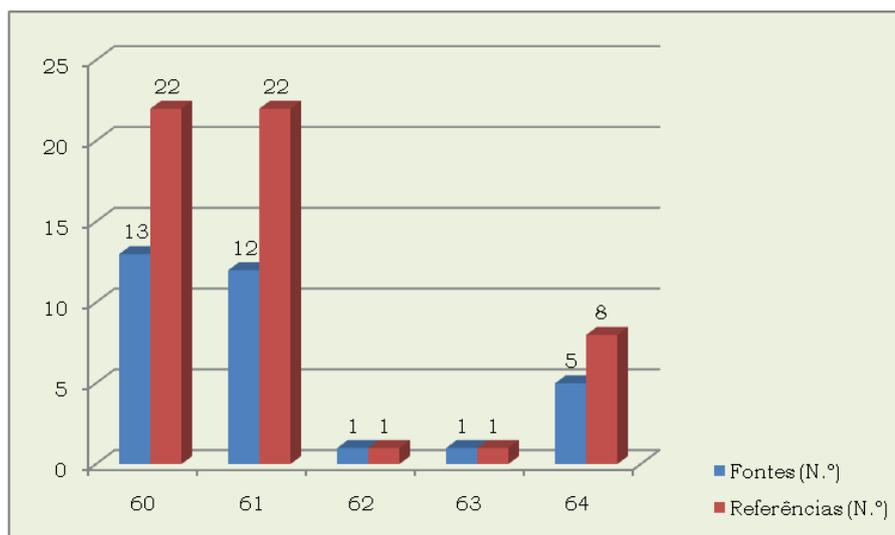


Fig. 36. Instrumentos de Avaliação

A mudança de vida das populações e a alteração da estrutura socioeconómica do concelho provocou mudanças na paisagem educativa nomeadamente no desequilíbrio entre a procura e a oferta educativa existente.

“Há quarenta anos, a Póvoa de Penafirme era o seminário e não era mais nada. Toda a gente andava descalça. Toda a gente era pobre. As pessoas ricas eram as pessoas do interior. Porquê? Quando a agricultura estava no seu apogeu e quando o vinho estava no seu apogeu e a malta dali era a malta que tinha dinheiro e estamos a falar de há quarenta anos e não estamos a falar há quatrocentos anos. As coisas inverteram-se todas e a indústria começou a produzir e a agricultura caiu e as coisas acabaram por se inverter. O imobiliário e o poder de compra e a busca do ócio e de praia também inverteram tudo isto. Hoje julgo que há tendência para que as coisas se possam de alguma forma equilibrar e a agricultura começa outra vez a ter uma importância que já não tinha e que as coisas possam equilibrar mais um bocadinho. Vamos ver como é que vai ser os ciclos futuros, não é.” (EPRCM8:9)

A imagem que se vai construindo da realidade e o impacto que a mudança dessa realidade vai tendo ao longo do tempo faz com que autarquia se adequa constantemente de forma a garantir a suas opções estratégicas ao sistema real.

“Isso também nos obriga, digamos, a um esforço de fazer chegar serviço e fazer chegar equipamentos às pessoas e não as pessoas aos equipamentos e por isso obriga-nos a investimentos muito mais descentralizados do que se tivéssemos uma estrutura mais nuclear em termos demográficos. Daí, e como eu lhe disse, achamos que esta é uma vantagem e um privilégio que devemos fazer um esforço para manter este equilíbrio: 25% da população está na cidade e 75% está

fora, digamos, da cidade porque leva a desenvolvimentos muito mais equilibrados e a menos fluxos de pessoas para congestionar a cidade.” (EPRCM8:2)

“Depois temos os outros obstáculos normais de uma rede envelhecida. Uma rede escolar de edificios envelhecidos mas por isso é que estamos nesta fase de remodelação porque temos problemas graves de manutenção de edificios, e como Torres Vedras é ainda um concelho em expansão, em termos de número de habitantes e número de crianças, nomeadamente, temos problemas de rede. Anualmente temos sempre um ou dois locais onde que temos sempre mais inscritos do que temos capacidade para acolher e tentamos encontrar outras soluções para dar resposta a essas necessidades.” (ER6:8)

O segundo instrumento mais referido foi o do diagnóstico das situações que surge como bússola para as opções estratégicas, que mais ou menos elaborado, permitiu, em cada momento, direccionar as intervenções da autarquia, quer no âmbito dos diversos períodos governativos, quer quanto às variações decorrentes das intervenções que iam efectuando no diversos locais.

“Porque muita gente ali na zona do litoral, onde tem havido realmente um aumento da população, tem havido um aumento do número de crianças, havendo até lista de espera nos jardins de infância. São mesmo casais jovens também.” (EPP7:2)

Relativamente aos dados da população, a autarquia dispõe e foi dispondo de um conjunto de dados demográficos que em conjunto com o ideário autárquico permitiram ir monitorizando a sua intervenção. Esses dados da população verificaram-se ser de várias fontes: dados censitários, dados internos da autarquia recolhidos no departamento urbanístico, dados recolhidos no centro de saúde, dados relativos à população residente e os dados da população em idade pré-escolar que têm como fonte os agrupamentos de escolas.

“Porque também depende da população. Neste momento há anos que se vê muitas crianças a entrarem. Há outros em que não tanto, não é?! (ETC3:7)

“Aliás, ainda ontem estivemos aqui a ver exactamente o número de meninos que tínhamos registados nos JI’s em cada um dos anos, os meninos que iam sair dos JI’s e que estavam previstos para entrarem para o 1º ciclo, etc..., exactamente para podermos monitorizar e ver se realmente as coisas estavam dentro daquilo que eram os parâmetros que tínhamos à partida.” (EVE1:11)

“Exactamente aquelas situações que lhe disse no início, porque efectivamente há movimentos migratórios que eram menos prováveis à data do levantamento para a realização da carta educativa” (EVE1:8)

“Pronto. Esses levantamentos do centro de saúde, para a carta, foram feitos á posteriori. Agora ali era mais um trabalho. Era eu que ia ao centro de saúde e tentava descobrir. Porque havia vacinações, sabes que isto às vezes, não coincide com o sítio onde a pessoa mora. Tentava ver com as colegas para ver realmente se aquela resposta ali era mesmo necessária ou não.” (ECHF4:6)

Os dados da população em idade pré-escolar, embora de fontes diversificadas, ao serem agrupados permitem que se possam criar cenários estimativos, que sustentam a estruturação das ideias, um atributo essencial da actividade do planeamento.

“Só que estranhamente vai ter algumas salas de jardim de infância, mas neste momento, os jardins de infância irão manter-se nos locais onde estão, visto que os que estão terem condições e também não estar já apontado juntarem os dois pólos. Mas penso que há salas de reserva para poder funcionar aí também alguma sala de jardim de infância caso haja excesso de miúdos nos existentes.” (EPJSPC2: 8)

Todavia, os fluxos migratórios repentinos e a sua origem contribuem para desvios nos cenários de planeamento por constituírem um campo de dados que saem muitas vezes foram do âmbito do conhecimento da autarquia e que apresentam dificuldade na sua contabilização e identificação.

“(…) embora haja um conjunto de dados que a Câmara não domina tal como a origem das crianças e os emigrantes, o que torna necessário que numa fase posterior seja feita uma monitorização a fim de adequar a Carta a novas realidades.” (A4CM-06/P2)

O conhecimento de cada local, as vivências diárias e a sensibilidade, por parte de quem exerce funções autárquicas permite também uma monitorização informal.

“Mas fica logo cheia com as cinco salas de jardim de infância. Estão a ver? É uma transferência directa. Mas há um ano e meio atrás não era. Só tínhamos quatro salas e no entanto a gente avançou para cinco porque aquela zona era uma zona de crescimento. Não quero dizer que não venha a ser.” (EFC9:19)

“Eu tenho noção de que tenho uma população residente fixa. Tenho uma mini população flutuante, porque a Póvoa de Penafirme tem muitos habitantes de fim-de-semana. Digamos que é uma instância balnear. As pessoas vêm de fim-de-semana tal e qual como na Silveira. A Silveira tem mais população flutuante do que eu. Santa Cruz, a localidade, metade é da Silveira, metade é de A-dos-Cunhados. Metade que é da Silveira é mais parte urbana do que a minha, ou seja, eu tenho mais costa, tenho mais praia, mais arribas do que habitações, enquanto a Silveira tem a maior parte urbana da localidade de Santa Cruz. E depois tenho efectivamente uma grande fatia de população imigrante, ou seja imigrantes que vêm para cá

trabalhar especialmente para as estufas. Pessoas de Leste, brasileiros, efectivamente.” (EPJAC3:9)

No processo de monitorização verificámos o envolvimento colectivo de todos os intervenientes na educação pré-escolar. Esta situação depende da forma como a autarquia deseja situar a sua actividade no contexto organizacional municipal.

“O agrupamento colabora connosco, muito. Dá-nos uma percepção do que é a comunidade escolar. Do fluxo, do número de crianças a frequentar. Que este jardim está cheio. Nós podemos aceder às listas do número de meninos a frequentar. Há determinados sítios que não chega porque os meninos depois vão para localidades mais pequenas porque as cidades, desculpe o termo, entopem logo. Portanto nós, aí temos uma noção. E há zonas onde se verifica mais: no litoral. Ali na zona de Santa Cruz. Aí vê-se mais emigração. Há muitos emigrantes nessa zona e houve assim um *boom* e há a preocupação de aumentar, tanto que estamos aí a abrir um jardim em Santa Cruz, uma EB1/JI, para aumentar o número de salas, tanto de EB1 como de pré-escolar.” (ETC3:7-8)

Face ao diagnóstico das situações, este foi sempre efectuado ao longo do tempo, em duas vertentes: uma vertente formal em que os dados são apresentados em relatórios com base no levantamento de situações quer ao nível nacional, quer local e que estão na base das intervenções da autarquia e na procura da adequação ao programa, e uma vertente informal com base da leitura da realidade quotidiana e da previsão para mudanças dessa realidade.

O primeiro diagnóstico que impulsiona a autarquia é um diagnóstico nacional, externo e que permite criar as condições para a expansão de uma rede pública da educação pré-escolar. Os dados quantitativos face ao número de jardins de infância criados são os resultados finais.

Um relatório efectuado em 1997 pela técnica da autarquia, correspondente ao levantamento de necessidades, permitiu traçar um plano de acção.

“Andei de escola a escola, de jardim a jardim, para conhecer a realidade do concelho, a fazer um levantamento exaustivo de todas as necessidades que as escolas tinham e os jardins, portanto desde o nível dos materiais, equipamentos, obras, tudo. Até as obras eram connosco sector da educação. Passou a ser, naquele momento quando entrei para lá.” (ECHF4:2)

A elaboração de uma carta educativa, como instrumento de planeamento ao nível local ¹²¹, implica no seu conteúdo documental a existência de um diagnóstico decorrente da análise da realidade sócio-educativa e sua contextualização, que manifesta as preocupações estratégicas e indica as opções a tomar na fase da execução.

“A situação que nós temos é a situação que foi resultante do levantamento quando da elaboração da carta educativa.

(...)

É um documento que é um documento de referência. E realmente só assim, só assim é que qualquer município se pode organizar.”

(EVE1:7-8)

De facto, um dos objectivos da carta educativa é obter um diagnóstico “*robusto e suficientemente consensual, âncora fundamental da fase seguinte*” (ME/DAPP:2000: 14), que correspondeu à formulação de propostas que constituíram orientações para a política educativa local e que simultaneamente têm uma incidência no quadro da política do ordenamento do território (Plano Director Municipal).

“Tínhamos dez aldeias e cinco estabelecimentos primários, escolas primárias e depois dois jardins de infância. Tínhamos sete estabelecimentos. Isto compreende-se porque a seguir ao 25 de Abril os meios de comunicação eram escassos. As estradas não eram alcatroadas. Não havia água, não havia esgotos, não havia nada. Essas melhorias foram todas alcançadas. Felizmente a rede de viária está muito boa. As deslocações, que dantes eram custosas, da sede da freguesia ficam agora a dois minutos. Normalmente das aldeias à sede de freguesia, a freguesia é central, ficam dois, três minutos, o máximo cinco minutos. Ora isso foi estudado quando foi a carta educativa e criou-se um pólo: o centro educativo.” (EPJC8:2)

Todavia esse instrumento de planeamento requer também um instrumento de monitorização que vá garantindo a adequação da estrutura dos objectivos ao sistema real e ainda tendo em conta o nível de sucesso com uma matriz de impactos e de aperfeiçoamento das intervenções.

“É levar a bom porto a Carta, fazendo agora a monitorização dela para fazer a avaliação do que foi feito e da sua importância do que está em carteira e tentar dimensionar. Eu acho que em termos de dimensão as coisas estão. Nós nunca trabalhamos com números

¹²¹ A carta educativa foi alicerçada no enquadramento legal do decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro. Ela coloca o município no lugar central de todo o processo, pelas atribuições e competências que lhe são conferidas nas fases de elaboração, gestão e monitorização. A sua homologação é datada de 20 de Dezembro de 2006.

hipotéticos. Nós trabalhamos sempre com a realidade. Não tenho nada empolado. Os números que ali os arquitectos da gestão do território me forneceram, os crescimentos que lá estão e estava aí a inventar agora estão lá metidos na carta estabelecimentos de ensino que se podem vir a realizar se. E o se tem a ver com o desenvolvimento que está previsto antes.” (EFC9:17)

Os diagnósticos considerados informais vão proliferando e muitas vezes influenciam e direccionam as opções estratégicas. Eles são efectuados com base da observação pontual da realidade ou de tensões e pressões de momento, criando a diversidade de intervenção em cada área administrativa da autarquia - as juntas de freguesia.

“Posso dizer um pouco que tenho vindo a falar um bocadinho sobre avaliação informal. Há coisas que me parecem a mim que são muito fáceis de resolver e isto só precisa de ser devidamente falado com quem gere os agrupamentos para depois eles puderem não digo unificar, mas que possam com base naquilo que é o referencial desenvolver junto dos seus pares de acordo com as características. Isto é, no fundo é a forma de fazer o trajecto entre o ponto A e B e fazer como eu quiser. Posso fazer em linha directa ou andar aqui às curvas. Portanto, a ideia aqui é esta. É definir o ponto de partida e o ponto de chegada.” (EFC9:14)

“Nós procuramos ir e é nesse sentido que fazemos as avaliações. Temos trabalho diário. Sei, por exemplo, que amanhã tenho que ir a uma reunião de uma associação de pais. A escola e jardim da Fonte Grada solicitaram. Desloco-me lá. Faço a reunião. É que eles procuram... Isto das juntas de freguesia é um aspecto interessante. Porque eles procuram-nos, eles, escolas procuram-nos muito a nós. Nós temos uma abertura muito grande. Nós temos poucos canais burocráticos a empatar.” (EPJSPS4:12)

A taxa de cobertura¹²² da rede pública da educação pré-escolar surge, para a autarquia, sobretudo como uma meta e como um instrumento regulador de monitorização com um cariz quantitativo.

“A autarquia não tem ainda uma cobertura de 100% da rede pública aqui no concelho de Torres Vedras, mas estamos muito perto disso.” (ER6:2)

A questão do abandono face à educação pré-escolar não tem visibilidade aparente, porque depende da vontade das famílias que as crianças frequentem este nível de educação. Caso haja desistências das crianças que se inscrevem voluntariamente nos diversos estabelecimentos de educação pré-escolar, esta

¹²² Considera-se taxa de cobertura a relação entre o número de alunos inscritos nos estabelecimentos de educação pré-escolar e a população em idade normal de frequência desse nível de ensino (3-5 anos) (ME/DAPP, 2000).

situação será futuramente superada com o alargamento da obrigatoriedade aos 5 anos (Lei n.º 85/2009, de 27 de Agosto).

“As perspectivas são muito boas. E com a possibilidade de incluir o último ano dentro do ensino obrigatório, eu acho que isso é também um passo em frente que podemos dar, embora no nosso concelho existam muito poucas crianças que não passam pelo ensino pré-escolar. Mesmo muito poucas crianças. Para nós não será um problema tão grave, mas imagino que noutros locais do país isso seja mais grave.” (ER6:12)

A irradiação das crianças tem também tido influência face ao processo de monitorização da rede pública da educação pré-escolar. A distância medida ao longo das vias de comunicação implica que se procurem respostas locais, onde a localização seja mais benéfica em detrimento da longas distâncias a percorrer, num transporte que garanta as condições de segurança e conforto.

“Em alguns sítios ainda funciona em salas devolutas, mas porque é absolutamente necessário para que os meninos do pré-escolar não se estejam a deslocar uma série de quilómetros para escolas integradas, não é! Às vezes a solução é essa, mas sim, acho absolutamente fundamental, mesmo.” (ETC3:4)

Com a concentração das crianças em estabelecimentos de maiores dimensões a autarquia depara-se com uma nova situação. Se por um lado dota o local de equipamentos de qualidade, por outro necessita de uma rede viária e de transportes, também ela qualificada, que exija um planeamento face aos trajectos, aos recursos humanos e ainda ao suporte financeiro.

“Esse se calhar é um dos principais problemas que nós temos aqui dentro, e que nós, já começámos a debater, e isto debatemo-lo quando no âmbito dos transportes escolares em que foi feito um inquérito e ainda há pouco tempo voltamos na sequência disso.” (EM2:11)

Destacamos que é importante a existência de um sistema de informação para o processo de monitorização desde que este seja alimentado e gerido (Silva, 2001). Verificamos a existência de instrumentos avulsos, que foram pautando e orientando as decisões da autarquia, combinados em várias formas: a conformidade, o desempenho, a utilização, a comunicação e a optimalidade (Silva, 2001).

“Porque nós vamos recebendo dos agrupamentos essas informações sobre o número de alunos matriculados, alunos inscritos, onde é que

eles têm mais problemas em termos de rede e depois vamos adaptando a nossa intervenção a essas necessidades. E as juntas de freguesia também têm um papel muito importante nesse aspecto.” (ER6:7)

Ao desempenho cabe o papel aglutinador das outras formas. Não foi visível todavia a criação consistente de um modelo de monitorização, pelo que nos diversos momentos do percurso da expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar este ficou ao critério de cada sujeito com funções autarcas centrado numa lógica clássica de avaliação meios – fins.

“O enfoque na avaliação, porque não há avaliação.” (ECJR5:13)

“Não temos uma avaliação objectiva, por isso tudo, os processos avaliativos são mais processos de acompanhamento do que propriamente processos avaliativos. Por isso há um acompanhamento próximo. Não posso dizer que seja um acompanhamento ao dia ou um acompanhamento próximo. Temos a percepção de onde corre melhor e de onde corre pior. Mas sempre uma percepção muito empírica.” (EPRCM8:19)

A monitorização como avaliação é ainda um processo em construção e faz parte dos objectivos para uma avaliação formal do serviço de apoio à família.

“Para a qualidade do serviço de apoio à família também estamos a preparar um modelo de avaliação. Nós esperamos, dentro de dois anos, ter os modelos de avaliação para todas as nossas acções para que possamos perceber de facto como é que estamos a agir, além da informalidade da avaliação que acontece regularmente até junto das associações de pais, agrupamentos, juntas de freguesia, todos os elementos da comunidade educativa.” (ER6:10)

11.3. Benefícios das Respostas

Os benefícios das respostas decorrentes de uma monitorização para acompanhamento da expansão e da rede pública da educação pré-escolar são reconhecidos pela autarquia, sobretudo na qualidade da diversidade das respostas e nos contributos para o desenvolvimento local. A qualidade não é um conceito neutro, mas é um conceito construído e culturalmente variável, com significados muito particulares, produzidos através do que é referido por discurso de qualidade (Dahlberg, Moss e Pence, 1999 citado por Barros & Al, 2002).

" (...) a aposta principal da Câmara é que todos os estabelecimentos de ensino, Jardins de Infância tenham todas as condições, quer do ponto de vista pedagógico, quer do ponto de vista social." (A4CM-06/P2)

O aumento da oferta é um desafio maior na intervenção da autarquia aliado à qualidade dessa mesma oferta.

“O desafio maior não é efectivamente o de aumentar a oferta, é o de melhorar a oferta. Nós temos ainda necessidade de reconstrução de nove estabelecimentos. Nove com melhor qualidade para servir praticamente o mesmo número de pessoas. Isso não quer dizer que não tenhamos de fazer sempre aqui alguns ajustamentos. Até temos crescimento positivo e por isso as coisas vão evoluindo e vão crescendo. Essa é uma necessidade. Por outro lado há sempre um propósito ou de melhorar esta qualidade de serviço esta melhoria ser transversal, ou seja, o que eu quero dizer com isto? Não só temos essa necessidade que está programada. Novos centros educativos em que o JI está lá e tudo isso, mas queríamos também fora do JI pudéssemos ter também melhor oferta.” (EPCM8:18-19)

Apesar da relatividade da definição do conceito de qualidade em educação pré-escolar Moss, (1994) e Woodhead (1996) citados por Bairrão (1998), existe um forte conceito para aceitar, que a qualidade se relaciona com as características físicas e sociais dos contextos onde a educação e os cuidados ocorrem, com as características das pessoas que trabalham nesses contextos, com as características dos programas, com as políticas educativas, com os resultados da investigação. (Bairrão, 1998).

A taxa de cobertura e a taxa de pré-escolarização são indicadas como benefícios reconhecidos pela autarquia decorrentes da sua intervenção. A taxa de cobertura é um indicador regulador quantitativo do sistema de monitorização perante a expansão da rede de educação pré-escolar na autarquia, que caminhou nessa dimensão, por forma a garantir a universalidade das crianças, no que concerne à frequência das que atingem pelo menos os cinco anos de idade.

“Eu não posso garantir isso em absoluto, mas não há nenhuma criança de cinco anos que não tenha lugar nos jardins de infância do concelho de Torres Vedras. Não me parece que isso aconteça em lado nenhum.” (ER6:13)

A taxa de pré-escolarização é um outro indicador regulador quantitativo do sistema a expansão da rede de educação pré-escolar, com uma dimensão mais abrangente porque permite estabelecer a relação entre o número de

crianças inscritas e a população estimada com a idade de frequência neste nível de educação. Todavia a taxa de pré-escolarização pode apresentar valor diferenciados da taxa de ocupação uma vez que verificamos um desvio entre as crianças residentes no concelho e as de fora do concelho, localizadas em zonas de fronteira bem como as crianças cujos pais trabalham no concelho mas que não são residentes, mas que de acordo com a legislação em vigor¹²³ podem frequentar os estabelecimentos de educação e de ensino.

“A nossa meta é sempre os 100%. É o patamar superior.” (EV1:12)

As taxas só por si não reflectem a qualidade dos serviços disponíveis. A qualidade das respostas deverá acompanhar as taxas atrás referenciadas para que estas sejam uns benefícios que revertam a favor do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

“Quanto mais coerente for esta rede e quanto mais ela estiver diversificada pelas diversas freguesias para responder proporcionalmente às solicitações é extremamente importante, porque isso dá-nos em termos daquilo que é a organização do sistema.” (EFC9:11)

“As próprias câmaras embora sejam locais têm necessidade de se associar ou a juntas de freguesia ou a associações dos próprios locais. Porquê? Porque é muito importante conhecer a realidade de cada caso.” EM2:14)

No processo de monitorização existe uma continuada aferição da clarividência e eficácia das respostas de forma a efectuar ajustamentos como soluções mais adequadas e promotoras das aprendizagens das crianças.

“aliás há uma procura constante em melhorar as condições de, ou seja, quando se faz uma escola e estas últimas foram feitas, são apontadas, ou são detectados os vários erros, as várias falhas, que se tentam corrigir no projecto seguinte. E nestes novos projectos há o cuidado de realmente haver espaços distintos para as diversas áreas e nota-se realmente que as coisas têm vindo a evoluir nesse aspecto.” (EPP7:7)

Nesse sucessivos ajustamentos, quer face à expansão da rede pública da educação pré-escolar quer face ao seu desenvolvimento há uma manifesta preocupação da autarquia pelo equilíbrio e pelos aspectos da qualidade, dentro do que são também os recursos da própria autarquia.

¹²³ Despacho n.º 13170/2009, de 4 de Junho.

“A qualidade. Tanto que cada equipamento, cada escola, que é remodelada, que é ampliada, seja o que for, é adquirido mobiliário novo. O que estava em uso é recebido, é redistribuído por aquele que tem mais antigo de modo que as coisas estejam a funcionar com melhor qualidade.” (EPP7:10)

A educação é vista numa perspectiva globalizadora, não sendo um acto individual e isolado, mas um assunto de todos, em que as mudanças exigem uma participação alargada para o desenvolvimento da educação de infância e a melhoria da sua qualidade:

“Portanto isto acaba por dar uma envolvimento da população toda.” (EV1:14)

“Quanto ao resto toda a gente continua com vontade, as autarquias continuam com vontade e isso reflecte-se na qualidade dos serviços que prestamos.” (EPJSMS6:14)

“Quantitativo tem um peso grande. Qualitativo tem uma preocupação e está a ser um objectivo cumprir com isso.” (ETC3:7)

A monitorização na perspectiva do acompanhamento de um processo e da sua avaliação é um dos grande contributos para o desenvolvimento local. Neste sentido, é preciso envolver os diversos actores como parceiros e não apenas considerá-los como utilizadores/consumidores de um serviço do qual apenas se podem utilizar e se devem adaptar. Formosinho (1989:59) define o utilizador como *“o elemento que é directamente servido pelos serviços essenciais da organização, não está dentro dela nem está portanto, sujeito à cultura organizacional, mas tem contactos com ela”*.

Emerge a vertente mobilizadora conducente à participação, posicionando a educação pré-escolar num lugar privilegiado de construção da verdadeira democracia e cidadania.

“Não percebo bem ainda porquê. Há ainda coisas elementares como os pais no pré-escolar é a idade dos filhos em que os pais mais participam. É a grande oportunidade que o sistema tem de captar os pais para um trabalho de maior proximidade.” (EFC9:11)

Essa vertente mobilizadora e participativa constrói-se na reciprocidade, que envolve uma necessidade de trabalhar cooperativamente com os outros e para Bruner (1993), a sociedade desenvolveu-se como resultado desta motivação básica.

“A câmara embora seja do local tem sempre essa necessidade de arranjar parceiros. Arranjar parcerias. Para nós não foi difícil fazer uma transição ou durante um verão avançarmos com o enriquecimento curricular, por exemplo, de Julho para Setembro, porque nós já tínhamos essa cultura de parceria com agrupamentos, com juntas.” (EM2:14)

Mobilizar implica a existência de percursos dinâmicos.

“Até para dinamizar o próprio movimento associativo. Tem sempre isso implícito.” (EM2:15)

A evolução da educação pré-escolar no âmbito conceptual, como já podemos verificar nos capítulos anteriores também está implícita na monitorização.

“Até porque a ideia que eu tenho exactamente é essa. Aqui há uns anos, era preciso um espaço e uma pessoa que lá estivesse para tomar conta dos meninos. Se havia ou não material, isso era outra questão. Os meninos estavam lá ocupados, estavam lá entretidos. Eu acho que não é isso. Eu acho que cada vez mais as pessoas estão a perceber a importância do pré-escolar.” (EPP7:12)

A educação, sendo um assunto de todos é ainda um assunto para todos, pela sua vertente humanística e cultural.

“E estavam lá os homens velhos e as mulheres velhas da freguesia. Estavam lá todos. Eles tinham inaugurado a escola há cinquenta e quatro, cinquenta e cinco anos. Isso para nós é importante.” (EPRCM8:5)

Nela emerge ainda a vertente social:

“Nós por exemplo não conseguimos ao dia de hoje fazer adaptação ao meio aquático nos JI's porque não temos espaços de piscina que comporte crianças tão pequenas. Só conseguimos fazer isso no primeiro ciclo e nomeadamente no terceiro e quarto ano. Nós temos em projecto a construção de piscinas municipais... mas no projecto que está feito ou em parte feito, foi adaptado para responder às crianças. Para responder a miúdos daquela idade. Já com o efeito de levar essa miudagem toda à piscina. Essa também é, digamos, uma preocupação no sentido de termos meios e termos condições para que à volta da escola essa maltinha novinha possa experimentar outras coisas ou começar mais cedo a experimentar outras coisas que sejam digamos, sejam boas para o seu futuro.” (EPRCM8:19)

A vertente formativa, não só em contexto interno, mas também no contexto externo, é importante no que são considerados os padrões de qualidade atrás referenciados, nomeadamente face aos recursos humanos.

“Acontece é que não havia formação de base específica para auxiliar de acção educativa até há alguns anos atrás. Agora já há. As escolas profissionais do nosso concelho, nomeadamente numa, essas pessoas têm alguma vantagem porque algumas delas têm um curso específico.” (ER6:11)

Podemos ainda identificar uma vertente de afirmação e de construção de uma identidade local.

“Há ligação de pessoas, crianças à mesma e a terra não perde também a sua totalidade da vida, da alegria que é ver os meninos a brincar nos recreios e acho que há essa ligação entre pessoas, entre famílias. Há sempre o convívio, vou levar aquele, falamos. Cada vez a sociedade está mais individualizada. Falamos disso mais talvez nos grandes centros, mas a gente aqui como é aldeias ainda conseguimos se conhecer todos uns aos outros. Mas, se calhar, se tirássemos também daí os jardins de infância deixava de haver o essencial que é o riso, que é a brincadeira, que é aquela atmosfera das crianças.” (EPJSPC2:9)

“O papel da autarquia, no fundo, é trabalhar para as pessoas da terra. Sem dúvida é esse. É criar infra-estruturas, é dar-lhes oportunidades, é dar-lhes actividades.” (EPJSPC2:13)

Verificamos de que no processo de monitorização, emergem dois níveis: um relativamente à concepção da acção e que como verificámos é diversificada e com ritmos e dinâmicas diferenciados em cada época e o outro nível relativamente aos resultados das acção que se identificaram sobretudo em relações quantitativas e qualitativas também elas diversificadas e com ritmos e dinâmicas diferenciadas em cada época. Em ambos os níveis o conteúdo reporta-se á educação pré-escolar pública, como subsistema do sistema educativo e o seu enquadramento numa realidade territorial que vai sendo modificada e comportamentada. A participação e o valor acrescido do reconhecimento e da envolvimento de todos será tanto maior quanto maior for a organização da monitorização em todo o processo e como é efectuada a sua gestão. Falamos aqui de uma gestão integrada quer ao nível local quer regional e distrital, em condições que possam ser favoráveis à promoção do diálogo entre os vários sujeitos intervenientes. Todavia existem obstáculos à monitorização de todo o processo enunciado, pelo que estes serão abordados no ponto seguinte.

11.4. Obstáculos às Respostas

O maior obstáculo apontado pelos entrevistados em todo o processo de expansão e de desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar foi o financeiro. Este foi e é um dos condicionantes para a todas as questões, inserindo-se também as educativas.

“Nas questões da educação, penso que só não investe mais, de facto, porque não tem mais dinheiro para investir. De facto os apoios não são assim tão grandes.” (EFS5:2)

A delegação de competências na autarquia por parte da administração central clarifica as competências de ambas as partes. Todavia a parte financeira estrangula, redimensiona e até inviabiliza muitas das intervenções, mesmo as decorrentes das competências delegadas, uma vez que as receitas provêm também elas do Estado embora a distribuição o bolo orçamental continue fortemente desequilibrado em benefício da administração central (Fernandes, 1998). A fórmula de financiamento, posta em causa, também condiciona a existência de maior ou menor disponibilidade dos respectivos recursos financeiros.

“E para dar, para mostrar a quem de direito que se calhar a este nível isto tem que ser repensado. As formas de distribuição das verbas têm que ser repensadas. Não pode ser por uma análise muito simples e muito linear. Porque se uma das nossas competências de junta de freguesia, está ao nível de pré-escolar e 1º ciclo, então se calhar a maneira de nos atribuírem os fundos, os meios financeiros têm também que derivar dali. Se eu tivesse tido a sorte das minhas escolas terem estado, e depois aqui entre Santa Maria e São Pedro, as nossas freguesias. Às vezes é só atravessar a estrada para o lado de lá. Se eu tivesse tido a sorte dos equipamentos escolares terem ficado em Santa Maria a população estava sempre em São Pedro. Porque a população está na área geográfica de São Pedro que é a cidade de maior dimensão. Os edifícios escolares não precisavam de estar ao pé da parte habitacional. Podiam estar e às vezes era cem metros para o lado. A escola de São Gonçalo está em Santa Maria.” (EPJSPS4:17-18)

“(…) mas as obras para o centro educativo de Runa não foram comparticipadas pelo QREN por não ter um determinado número que entendem a partir do qual elas devem ser financiadas e abaixo do qual elas não devem ser financiadas.” (EPRCM8:2)

Actualmente a autarquia vê-se limitada na sua intervenção pelo sufoco financeiro em que se encontram.

“Mas com o sufoco financeiro que nós temos hoje mesmo tendo um QREN a 85% como está neste momento, os 15% da contrapartida nacional pesa muito no orçamento. Eu hoje, tendo fama de rico e tendo uma gestão. Tendo fama, Torres Vedras de um concelho rico e tendo uma gestão muito equilibrada que é reconhecida transversalmente pelo Estado como sendo uma autarquia bem gerida, eu hoje já não vou aos concursos porque não tenho onde ir buscar os 15%, os 20% da minha contrapartida nacional.” (EPRCM8:14)

As expectativas de financiamento por parte do Governo acabam muitas vezes por criar uma desilusão na implementação dos planos da autarquia, conduzindo adiamentos e mesmo até paragens nas intervenções.

“A questão do QREN e da comparticipação nas obras foi algo que deixou a câmara de torres Vedras muito desiludida. A expectativa era muito diferente e isso tem complicado muito, porque inclusivamente muitos municípios atravessam uma fase difícil em termos financeiros e há quebra de receitas muito acentuadas e acho que isso será um grande obstáculo.” (ER6:8)

“Os obstáculos de carácter financeiro têm sido os mais gritantes e pelo aspecto parece que continuarão a ser, tendo em atenção a conjuntura em que estamos. Porque efectivamente se queremos implementar equipamentos de qualidade, e aquilo que são os apoios ao nível do QREN não são suficientes para podermos instalar equipamentos de qualidade, aquilo que se pretende e também com as exigências legais que depois acabaram por aparecer, relativamente ao nível dos condicionamentos ambientais, etc....” (EVE1:9)

A situação financeira é um obstáculo em cascata. Se por um lado a participação é uma vontade intrínseca na metodologia democrática da autarquia, por outro lado verificamos que toda essa intervenção só é possível mediante protocolos e acordos, sejam estes, entre a administração central para a autarquia sejam desta para as juntas de freguesia.

“Assim como a Câmara nos transfere, nos transmite, nos delega competências na área da educação, entre tantas outras, mas na área da educação, delega-nos essas competências. Nós temos essa competência, mas eu tenho que ter meios para poder servir essa competência. Eu tenho um leque, tenho um manancial de 700 alunos no 1º ciclo, mais outros tantos em JI's e eu preciso de responder às necessidades destes meninos. E nós muitas das vezes inventamos recursos para poder responder a estas necessidades.” (EPJAC3:3)

O obstáculo financeiro torna-se uma dificuldade transversal e a maior ou menor intervenção depende das dinâmicas do gestor autarca e da sua vontade no desenvolvimento para a sua região, procurando criar todas as estratégias possíveis. Isto poderá conduzir a situações de segregação de

recursos e criação de assimetrias, com maiores ou menores implicações nas populações locais.

“A junta de freguesia diz, a lei n.º 169, é a nossa lei, que diz que nós temos obrigações. Temos a obrigação de cuidar das escolas e de fornecer o material logístico para aquela escola. Quando digo logístico é material de limpeza e afins. Não se entende o que são os afins, mas nos afins cabe tudo. Nos afins fazem questão as senhoras professoras de dizer - é tudo. Qual é a nossa dificuldade? Eu não tenho dinheiro. Eu não tenho verba disponível nem tenho onde a ir buscar, ou seja vou ter que inventar, vou ter que tirar migalhas de outras verbas previstas no orçamento, para poder reunir tostões e fazer face a estas despesas de limpeza e dar a cada sala de aula um montante para as senhoras coordenadoras das escolas poderem comprar produtos de limpeza. Isto é a coisa mais simples do mundo e que ninguém se preocupa.” (EPJAC3:3-4)

Essa situação implica uma mudança de gestão no campo financeiro para que se possa responder. Apesar de tudo, esse obstáculo cria retrocessos nos percursos.

“Uma outra gestão. Conseguem ter as coisas limpas e conseguem ir buscar dinheiro para outras iniciativas. No agrupamento para limpeza vai aquela embalagem. Para aquilo vai aquilo e chegam ao fim acabam por ficar prejudicadas com isso. Faz diferença.” (EPJSMS6:12)

“É pena é que haja alguns retrocessos, retrocessos que dizem respeito à área financeira.” (EPJSMS6:14)

“(…) por isso há 5 projectos em curso e a perspectiva é de ter cerca de 9, a curto médio prazo, e sempre disseram que é preciso o apoio do Governo ou da Comunidade Europeia para executar estas obras.” (A2CM-06/P 8).

Os recursos humanos são também apontados como obstáculo. E que trazido um acréscimo para a autarquia (município e juntas de freguesia) não apenas do ponto de vista da despesa pública como na perspectiva relacional e formativa.

“ Penso que com recurso a uma vertente que é terrível para nós: o número de auxiliares. Se aumentar o número de auxiliares que acredito que sim.” (EPJAC3:10)

“Acho que isso é uma enorme vantagem para todos. Em termos de integração do pré-escolar com o 1º ciclo não tem sido uma coisa fácil. Não há esse hábito. Nota-se muito tanto nos professores do 1º ciclo como nas senhoras educadoras. A maior parte são educadoras, não são educadores. Mesmo por parte dos agrupamentos. É um trabalho que se tem notado com alguma dificuldade mas que é um caminho que se está a percorrer. “ (ER6:9)

Embora a administração central reconheça a importância da autarquia como parceiro, o facto é muitas vezes parece esquecer essa noção de parceria e coloca-se numa posição de supremacia administrativa, revelando um desconhecimento da realidade, quer dos recursos existentes quer das próprias características locais. Continua-se a legislar muitas vezes fora da realidade possível de alcançar ou de gerir.

“Sempre passámos dos oito para o oitenta e nunca fomos à procura do quarenta e cinco, cinquenta e seis ou qualquer coisa assim. E isso é mau. Isso é mau porque o Estado exige e depois não ajuda. Nós no meio desta guerra, que é um desígnio nacional e muito bem, que é o da renovação do parque escolar. Acho que é uma aposta independentemente da cor política de cada um é uma aposta destes dois governos e que é reconhecida. Pelo menos ao nível dos autarcas é reconhecida por todos, seja qual for o partido que tenham. Mas há exageros que surgiram no meio e por aquilo que me informei trata-se da adopção de regras comunitárias e só foram adoptadas imediatamente por Portugal e por mais nenhum país. Estamos a falar do comportamento térmico dos edifícios, dos chamados AVAC's, que é um absurdo, que é uma estupidez. Como se a qualidade do ar, como se alguém alguma vez pusesse em causa a qualidade do ar numa escola. Como se tivesse havido alguma vez algum problema com a qualidade do ar. Quanto muito se pode falar se a escola está mais fria ou se está mais quente.” (EPRCM8:6)

A publicação constante de diplomas normativos contrastam, em muitas situações, com as políticas locais que se vêm obrigadas e pressionadas a implementam os programas. Com base em diagnósticos nacionais e internacionais, emerge a preocupação de alcançar metas que deixam à margem a actualização dos diplomas legais que sustentam uma verdadeira delegação de competência.

“Transportes escolares – uma obrigação do Estado. Isso já é velho. A lei é velha. Estou farto de pedir à Associação Nacional de Municípios que negocie outra lei. Aquilo que nós recebemos do Estado e que foi transferido para as juntas das câmaras municipais com a respectiva mochila financeira. É uma legislação dos anos 80. Nunca foi actualizada. Para nós e para as câmaras todas do país. Para nós aquilo que nós recebemos do Ministério da Educação para os transportes escolares representa 20% daquilo que a gente gasta nos transportes escolares. Nunca se actualizou isto. Isto é uma aldrabice, quero dizer. Somos parceiros? Não somos parceiros. E agora com estas discussões é a mesma coisa.” (EPRCM8:15)

Afirma-se assim uma desconstracção de tarefas que a administração central não consegue resolver, camuflada no princípio da adequação às

diversidades e realidades locais mas criando um campo de omissões por aquilo que não conseguiu prever.

“O Ministério da Educação engana-nos pelas omissões. Aquilo que não conseguiu prever, paciência.” (EPRCM8:16)

“depois há também um investimento enorme em termos de novos equipamentos e no apetrechamento que eles exigem, e quando se previa participações na ordem dos 70% chega-se à conclusão de que são na ordem dos 30%. Há uma inversão daquilo que se passa. O custo por sala é muito baixo. Não se consegue fazer escolas de qualidade com um custo de sala tipificado pelo Ministério. Não é possível. Não se faz refeitório, não se faz biblioteca, não se faz nada, mas penso que não é isso que se pretende para uma nova geração de estabelecimentos de ensino.” (ER6:8)

Isto faz com que a autarquia ganhe um certo e crescente protagonismo desejando responder às necessidades e anseios das populações (Pinhal, 1997).

“Esta escola é a própria câmara que faz a escola porque eles, pelo Estado, esta escola nem se fazia e depois os meninos daqui ou iam para Torres ou para Dois Portos. Portanto, freguesias maiores. Mas o presidente quis pôr uma escola em cada freguesia. E essa foi a ideia dele e se não fosse assim, Runa, Monte Redondo acabavam por fechar.” (EPJR12:7)

Embora a autarquia reconheça a importância do seu papel de prestação de serviço público, poderíamos, e de acordo com Zanten (1994) citado por Pinhal (1997:187):

“Pensar que se trata de uma extensão da tomada de encargo da educação por parte do Estado, através de acções educativas localizadas, variadas e mais ambiciosas que no passado, mas que se mantêm estreitamente dependentes de orientações políticas e de quadros regulamentares definidas à escala nacional.”

“O vereador Caetano Dinis frisou que para a implantação desta Carta Educativa é necessário um grande investimento, no entanto não há uma política definida pelo Governo que acompanhe o quadro financeiro destas questões.” (A4CM-06/P5)

Embora seja visível uma crescente atribuição de competências no sistema educativo e na sua gestão são também visíveis os encargos financeiros que são necessários e que muitas vezes não são proporcionais à execução. O rumo é traçado pelo autarca e ele torna-se a chave principal de toda a acção.

“Apesar de tudo isto, a sua opinião [Presidente] é que os Centros Educativos continuem a ser uma prioridade independentemente de haver QREN ou não.” (A30CM07/P5)

Muitas vezes são obstáculos à monitorização enquanto acompanhamento do processo a resistência à mudança, quando se rompe com as rotinas ou se mexe com questões de espaço, garantia de uma identidade da população e com as questões de vizinhança.

“Depois alguns problemas também às vezes ao nível das próprias populações. Porque que não é fácil, nalgumas situações, quando se fazem as requalificações e portanto a necessidade de fechar um equipamento que é muito pequenino e obsoleto num determinado local para que os meninos possam ter pedagogicamente mais condições noutra local que vai ser feito e se onde integram, por exemplo, duas unidades anteriores de JI, que ficavam, uma numa pequena localidade e outra noutra pequena localidade, nem sempre é fácil também lidar com os pais pelo facto de haver mudança do local do próprio equipamento.” (EV1:9-10)

“Primeiro os pais não queriam que os meninos, alguns pais, dois ou três pais não queriam que os meninos viessem para a Carvoeira, porque os meninos para se encerrar isso, estiveram alojados aqui num lugar provisório. Primeiro eram os sanitários, depois era a água. Embirravam com tudo. Na altura as pessoas do agrupamento vieram cá até e a senhora educadora, era preciso ter uma paciência de jó para aturar os pais dos meninos.

(...)

Quando há mudanças de facto há resistências, mas pronto!” (EPJC8:13)

É necessário que a autarquia desenvolva um trabalho intenso com as populações no sentido de que a intervenção local seja assumida e aceite por todos. A importância da sensibilização e da motivação baseada num esforço colectivo são atitudes com implicações nas mudanças comportamentais das populações e que também as conduzem à adequação das características da própria mudança da sociedade ao longo do tempo.

“Tem estado a trabalhar as populações. Louriceira e Casais do Arneiro que é localidade onde está o jardim não tem lá nada. Basicamente esta localidade não tem nada. Essa sim, deixou de ter jardim de infância. Passou a estar numa terrinha ao lado. Este processo de transição, mas depois estamos a falar só para aí de cerca de dez crianças, na Louriceira. É um número muito diminuto. Vai ter que haver um trabalho de paciência da câmara a mostrar e eu sei que é isso que vão fazer. Primeiro vão mostrar aos pais das crianças da Louriceira o novo sítio para onde vão, vão ver as valências que eles têm, as mais valias, que é benéfico para as crianças irem para um espaço daqueles do que estarem num espaço completamente já desadequado às exigências do dia de hoje. Mas não é uma gestão muito fácil.” (EPJSPS:4:10)

As questões de fronteira entre vizinhos a apropriação do espaço local faz muitas vezes balançarem a questão da qualidade em detrimento da questão da proximidade. Quando falamos de mobilidade, no pensamento de Simmel, citado por Silvano (2007) esse pensamento assume duas formas: a primeira associa-se à figura de estrangeiro, que permite uma conceptualização conjunta de espaço e de cultura. A segunda, a figura de estrangeiro vai articular espacial e culturalmente com «proximidade» e «distância».

“Em detrimento da qualidade. É difícil sempre explicar. As pessoas são sempre muito bairristas. Sentem muito a sua terra. “Pronto. Já me vai sair daqui!”. E normalmente de onde é que saem? Geralmente das terras mais pequeninas. Também é normal. São aquelas em que existe menos pressão das pessoas em quererem pôr as crianças lá, porque não há. Porque praticamente aquele jardim está a funcionar com vinte crianças, vinte e uma crianças, não me lembro bem, mas dez são dali e os outros dez são da Orjariça.” (EPJSPS4:11)

O tempo é um obstáculo, que também se manifestou ao longo de todos os momentos. Ele regula a distância entre o princípio e o fim, ou seja entre o acto de concepção e os resultados, tanto no quer no concerne ao percurso da expansão quer ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Também o tempo é descontínuo e infinito. O programa ainda está em aberto, em constante mutação. É assente pelo passado, controlado pelo presente e aberto para o futuro.

“Se calhar não todos de igual forma, mas são processos morosos. Houve salas, houve escolas que se pensou abrir em determinada altura e foram abertas muito depois. Um bocado depois. E isso cria algum constrangimento. Porque para tranquilizar a comunidade, e neste caso mais pais e mesmo o agrupamento. Primeiro é referido um prazo, não é. Às vezes já se dá um cenário um bocadinho pior, já contando com algum atraso, mas às vezes o atraso é maior do que aquele que se contava. Às vezes bem maior. Eu acho que é esse o constrangimento maior. O obstáculo maior.” (ETC3:10)

“Eu posso dar-lhe ali o exemplo de Santa Cruz. Nós já esperávamos que já estivesse aberto o ano transacto, o que passou. Está a demorar algum tempo e as crianças estão em instalações provisórias. Se têm condições nas salas têm. Mas não são as condições que nós desejaríamos para eles. Aquilo está a demorar algum tempo. Depois há um acerta impaciência às vezes por parte de pais e isso, não é?! Mas sim, isso acaba também por ser um obstáculo. O tempo é um obstáculo.” (ETC3:12)

Verificámos que ao longo do período em estudo a autarquia procurou uma adaptação crescente aos seus diversos contextos, todavia a questão da

avaliação dos processos aparece-nos difusa, pouco consistente, sustentada na prática quotidiana e com uma menor posição no que concerne ao método de monitorização. As acções decorrem sobretudo do benefício das respostas que o projecto da rede pública da educação pré-escolar pode contribuir para a expressão da democracia local, trazendo-a para o debate público, numa dinâmica participativa.

“Ainda que seja importante implantar os equipamentos num bom lugar, a experiência mostra que esse lugar não será bom para sempre (...). A localização de um edifício escolar nunca está definitivamente correcta; ela depende de um processo permanente de replantação ou de transformação que responde à evolução da colectividade.”
(Barroso (1990) citado por ME/DAPP, 2000:33)

A autarquia, no que concerne à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar, numa perspectiva sincrónica e diacrónica, apesar dos obstáculos enunciados, procurou criar dinâmicas locais e definir prioridades no sentido de se posicionar num plano de mudança do que são os cuidados a ter na forma como as crianças pequenas estão a ser educadas.

“Por um lado são as dinâmicas locais e as prioridades de cada um trava e também depois a capacidade financeira que cada um tem no seu município.” (EPRCM8:13)

Verificámos desde o início que a pressão sobre o governo, por parte das políticas internacionais foi visível em determinados momentos da política nacional, por forma a criar as condições para a frequência das crianças dos três aos cinco anos. Definiram-se objectivos nacionais, definiram-se normativos, procurou-se também definir um referencial pedagógico. Construíram-se parcerias. Todas as dinâmicas procuraram contribuir para a mudança, sendo que esse processo ainda está hoje por concluir. A autarquia, ao longo de todo este percurso de mudança surge como um parceiro fundamental, pela afirmação das suas práticas e monitorizando a sua experiência, ainda que de forma contínua e informal.

“Ambiente - programa eco escolas- atribuição de bandeira verde a escolas. O Vereador Carlos Bernardes deu conhecimento no passado dia 19/10/2007, deslocou-se a Pombal onde recebeu o certificado do município parceiro do programa Eco escolas. (...) Jardim de Infância do Barro, Jardim de Infância do Outeiro da Cabeça, (...).” Enalteceu o trabalho meritório que tem vindo a ser desenvolvido ao longo dos anos pelos professores, o qual começa agora a dar os seus frutos.”
(A28CM07/P2)

De acordo com Boaventura Sousa Santos, citado por Oliveira (2008: 39):

“Todo o conhecimento é local e total”. De acordo com o mesmo autor:

“na medida em que se organizam torno de temas estruturantes em função da sua adopção por grupos sociais concretos, como projectos de vida locais, o conhecimento pós-moderno é local, mas sendo local, ele também é total porque salienta a exemplaridade dos projectos cognitivos locais.” (Oliveira, 2008: 41)

Através da sua experiência, a autarquia procurou organizar-se em torno de um tema comum, construindo ela própria o seu conhecimento. O seu percurso de vida, a sua acção, os seus valores e as suas crenças são a prova do seu conhecimento.

Mas, como afirma Vasconcelos (2009: 55) é importante também uma pedagogia de fronteira, cujo conceito, extrapolado à educação de infância *“a noção do outro, a atenção à diversidade, a política da diferença, as possibilidades múltiplas, aparecem como provocações ao desenvolvimento”*.

IV. CONCLUSÕES

Este estudo sobre a problemática das respostas da autarquia, na universalização da rede pública de educação pré-escolar, num contexto para a diversidade, foi iniciado com o propósito de poder contribuir para a compreensão do fenómeno da intervenção da autarquia, as suas dinâmicas e percursos.

Ao longo do capítulo III, da Parte II, desta dissertação, que corresponde à apresentação e discussão dos resultados, fomos fazendo simultaneamente conclusões parcelares em relação aos diversos temas do estudo e respectivas categorias, articulando-os com algumas referências teóricas.

A construção de um quadro teórico de análise posicionou o investigador face a um conjunto de teorias que contribuíram para dirigir o seu olhar, sobre o método investigativo.

A escolha de uma abordagem qualitativa, assente num estudo de caso, tornou possível penetrar em maior profundidade, no fenómeno a estudar. Nessa medida, o conhecimento produzido sobre esta problemática foi um conhecimento local e situado, cujos resultados de análise e de interpretação estão historicamente situados.

De acordo com Friedberg (1993: 250) trata-se de *“uma construção empírica situada num espaço e num tempo e os seus resultados são a expressão contingente de um equilíbrio ele próprio contingente e provisório no jogo entre os actores”*. Todavia, sendo um conhecimento que tem sobretudo uma validade local, não significa que não seja susceptível também de algum grau de generalização, nomeadamente nos processos metodológicos utilizados. É aí que residirá uma das limitações do estudo de caso, na medida em que se trata de um estudo em profundidade, num determinado contexto, por nós delimitado. Uma outra limitação corresponderá à validade interna, ao seja à objectividade das conclusões, na medida em que os objectivos subjacentes ao nosso trabalho não visarão uma explicação ou produção de uma relação

causal, mas sim, um conhecimento eminentemente compreensivo dos significados, que os diversos sujeitos envolvidos lhe atribuem. É-nos facultado um conjunto de referenciais e possibilidades de reflexão quanto ao papel da autarquia na área da educação pré-escolar

Neste último capítulo serão assim apresentadas as conclusões finais, resultantes da apresentação e discussão dos resultados cruzando-os com os referenciais teóricos e com as perspectivas da investigadora, tendo tido como fio condutor as questões de investigação. Nesta perspectiva entendemos organizar este capítulo em cinco pontos:

1. Os percursos da autarquia face à rede pública da educação pré-escolar: um dilema entre a quantidade e a qualidade.
2. Os percursos da Autarquia face à rede pública da educação pré-escolar: um dilema entre a uniformidade de serviços e a diversidade de serviços.
3. Os percursos da Autarquia face à rede pública da educação pré-escolar: um dilema entre a assistência e a educação.
4. A Participação e Parcerias como Dinâmica Construtiva.
5. A autarquia e a monitorização da rede pública da educação pré-escolar: na procura de um modelo de avaliação

Apraz-nos ainda dizer que no final serão tecidas algumas considerações finais com algumas recomendações que se consideram importantes e que poderão ser geradoras de novas linhas de investigação.

1. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Quantidade e a Qualidade

Ao longo deste estudo verificamos que a autarquia foi tendo um aumento gradual dos seus poderes locais no que concerne à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Como expressão da democracia local, o renascimento da autarquia dá-se com a mudança política

ocorrida em 1974 e a aprovação da Constituição da República de 1976 que, no n.º e do artigo 237, consagrou as autarquias locais como parte integrante da organização do Estado, definindo-as como *“pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”* (Prata, 2009: 24).

Também verificamos, à medida que se caminha no tempo, que essa expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar foi um processo gradual e de adaptação, resultante de sucessivas intervenções e dos contributos de aprendizagens continuas, resultantes da participação da autarquia. Essa participação permitiu ainda que se concretizassem objectivos nacionais e internacionais.

“Num país com graves problemas de literacia e exclusão social, o desenvolvimento do subsistema da educação de infância constitui, indubitavelmente, um factor positivo a sublinhar” (Vasconcelos, 2006)

Com características inicialmente de cariz maioritariamente expansionista foi perceptível que essa mesma expansão tinha como finalidade estender ao território local o maior número de respostas educativas que acolhessem o maior número possível de crianças em idade pré-escolar.

“Mas reconheço que dada a resposta até meados da década de oitenta, nós sentíamos que os principais aglomerados já estavam servidos. Eu não recordo exactamente o número, quantas crianças é que havia por turma, mas eram jardins de infância de um lugar docente.” (ECJAC6:8)

Em 1979 surge o primeiro jardim de infância da autarquia de Torres Vedras e uma década depois a rede pública era constituída por vinte nove jardins de infância. Cria-se assim uma rede institucional em que o estado parece assumir um abandono no seu papel directo na criação de estruturas pré-escolares, remetendo para outras entidades essa função mas continuando com o seu papel regulador e mobilizador de iniciativas diversas nomeadamente nos normativos da época (Vasconcelos, 2005).

Foi notório e visível as dinâmicas da autarquia neste período face ao percurso da expansão de uma nova rede institucional. Ela marcou o ritmo, a cadência, demarcando a sua posição num contexto regional, distrital e mesmo nacional.

“Na zona rural essa questão não se colocava, não era, permita-me a expressão, não era por não terem a quem deixar a criança, como muitas vezes acontece nos meios urbanos, era por nós sentirmos que era preciso proporcionar essa oferta educativa, porque naquele contexto rural, a mãe não tinha uma profissão. Mesmo que tivesse há toda uma rede familiar. Havia ao tempo. Os tios, os primos, os avós, naquele contexto de vizinhança, de proximidade, quase direi de entreaajuda, quase direi de vida em comum. Isso suscitava não haver nenhuma necessidade de uma instituição para acolher as crianças enquanto os pais eventualmente estivessem fora no trabalho. Daí até esta rede na zona rural ser uma rede não tanto solicitada, exigida, reivindicada pelos locais mas mais oferecida pela autarquia, por nós sentirmos que do ponto de vista educativo era uma aposta importante.” (ECJAC6: 6)

Todavia, a necessária quantidade de oferta educativa que permitisse atender a maioria da população desta faixa etária dos 3 aos 6 anos criava um dilema, uma tensão entre a quantidade e a qualidade dos equipamentos. Foi visível numa primeira abordagem, da administração central às autarquias, o questionamento sobre a existência de salas disponíveis para a educação pré-escolar.

“Fizemos um ofício para todas as Câmaras Municipais e respostas foi quase zero. Porque isto como vinha já de 73 e nunca se fez nada.” (ECMM2:2)

Também pela ausência de respostas indicaram-se como possibilidade o aproveitamento de salas devolutas do 1º ciclo do ensino básico ou espaços cedidos pela autarquia (Decreto-lei n.º 542/79, de 31 de Dezembro, art.º 56º). Procurava-se uma resposta célere, imediata mas que surgia condicionada pelos recursos financeiros disponíveis e pelo maior ou menor sensibilidade do autarca nestas matérias.

“Houve aqui a circunstância de ter ficado como vereador da educação. A circunstância de ser professor de profissão. Circunstância de que tinha como antecedente tinha o gosto de ver criado na minha freguesia o primeiro jardim de infância.” (ECJAC6:8)

Os recursos físicos, muitos deles com intervenções de requalificação dos espaços, apenas se limitavam ao funcionamento de uma sala de actividades, proliferando uma geração de jardins de infância de lugar único, em cada localidade, contribuindo para o isolamento dos educadores de infância. Pretendia-se ainda uma resposta às propostas pedagógicas do momento. Depois de 1997 intensifica-se uma preocupação com a qualidade dos espaços, fruto não só das exigências da própria sociedade que caminha para novos

padrões de qualidade de vida, como também pela transição de novas propostas pedagógicas e de um novo entendimento da educação de infância e das suas finalidades. A “Qualidade da Educação” é um dos aspectos da “Qualidade de vida” e entre eles existe uma forte consonância (Bairrão, 1998).

De acordo com Barros & Al (2002) a qualidade não é um conceito neutro. É um conceito socialmente construído e culturalmente variável, com significados muito particulares e que podem ter significados diferentes para diferentes pessoas, dependendo dos aspectos em que se baseiam, das características do ambiente, de dimensões estruturais e de acordo com Katz (1998) pode ser abordada de diversas formas.

Sabemos e relembrando que o conceito de qualidade foi sendo variável e que apesar da sua relatividade Moss (1994) e Woodhead (1996) citados por (Bairrão, 1998), existe um forte consenso para aceitar que a qualidade se relaciona com as características físicas e sociais dos contextos onde a educação e os cuidados ocorrem, com as características das pessoas que neles trabalham, com os programas, com as políticas educativas, e que em cada época, contribuíram para o tipo de percurso da autarquia face à construção da sua rede institucional.

Foi ainda possível verificar que ao longo desses percursos, em diferentes épocas e a ritmos distintos, a quantidade dependia de vários factores como sendo, em primeiro lugar a administração central e regional a realizar prospecções sobre os números da população e as opções das políticas educativas que indicariam a necessidade de se expandir a educação pré-escolar, com o necessário alargamento progressivo da oferta educativa.

Os recursos locais apresentavam constrangimentos de natureza vária dos quais se destacam os financeiros, a sensibilidade do autarca, a priorização das intervenções da autarquia ao nível local, as questões de oportunidade face aos recursos físicos como sendo os terrenos e equipamentos disponíveis. O nível económico do país e da autarquia tem influência na expansão deste subsistema educativo. Esta situação manifestou-se na inviabilização de portarias, nos períodos de paragem e de retrocesso na expansão da rede pública e ainda nos financiamentos proporcionados às autárquicas que apresentam omissões quando da sua concretização, criando desigualdades

nas participações do Estado e das autarquias entre o oferecido e a realidade.

A evolução da sociedade e a crescente incorporação da mulher no mercado de trabalho bem como o alargamento da idade da reforma em que as famílias vêm os seus membros: pais e avós em idade activa até mais tarde necessitam de um aumento da oferta educativa decorrente da procura dos estabelecimentos de educação pré-escolar, pelo que a autarquia se vê no dilema de avançar com celeridade nas respostas ao seu eleitorado por um lado e por outro na sua capacidade de manobra financeira.

A qualidade do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar depende também ela de vários factores como sendo a formação pessoal e profissional do corpo docente e não docente, a organização e a gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar tendo em conta a diversidade de recursos físicos, a diversidade local e ainda a diversidade dos serviços de apoio à família. Este percurso conduziu à necessidade de aprofundar a coordenação da autarquia com espaços de formação para pessoal não docente na procura de uma resposta de apoio educativo mais coerente e de melhor qualidade e ainda proceder a várias reformulações na organização interna da autarquia (município e juntas de freguesia) com acréscimo de pessoal técnico e de apoio administrativo.

Os horários lectivos e da competente de apoio à família criam uma diversidade de tempos que necessitam de ser geridos em articulação, quer ao nível de recursos físicos quer humanos, bem como os logísticos, nos quais se sublinha a necessidade de uma rede de transportes que permita contribuir para o funcionamento e a melhoria da prestação de um serviço de apoio às famílias.

Podemos concluir que os percursos da autarquia foram mediados pela tensão entre a quantidade e a qualidade da oferta educativa, caracterizados por uma diversidade estrutural, uma diversidade de conteúdos e uma pluralidade de modelos de intervenção de acordo com as circunstâncias, as pressões da administração central e regional e as características pessoais e profissionais de cada autarca.

“Eu recordo-me que num ano em que criaram seiscentos jardins de infância, já alguns anos que não havia jardins de infância nenhuns. Então o Director Geral diz-me:

- Olha, telefona para as Direcções escolares todas que proponham os mais urgentes, que tenham melhores condições até atingirem quinhentos. Até quinhentos. Quinhentos, pronto! Lá eu telefonei uma manhã toda para as direcções escolares. Pronto já temos quinhentos! Ah o Secretário de Estado diz que pode ir até seiscentos. Depois foi seiscentos e dois.” (ECMM2:12)

Contudo, a rede pública da educação pré-escolar evoluiu em função do modelo de sociedade e das políticas educativas reinantes em cada época. Actualmente, as novas formas de vida e as tipologias das famílias originaram uma crescente procura da rede pública da educação pré-escolar, sem que todavia se traduza ainda num reconhecimento generalizado da sua importância educativa.

2. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Uniformidade de Serviços e a Diversidade de Serviços

Ao criar uma rede pública de educação pré-escolar, a autarquia de Torres Vedras vê-se perante uma realidade caracterizada por vários contextos: uma zona de cidade, uma zona de litoral e uma zona de interior, de maior ruralidade.

Para além da diversidade geográfica, as próprias zonas sofreram alterações sócio económicas nos últimos tempos: uma agricultura vinícola em decadência no interior para uma agricultura em abrigos com uma amostragem de maior desenvolvimento no litoral, uma procura de serviços e uma maior concentração de oferta de emprego na zona da cidade. Estas situações, que provocam fluxos demográficos internos, conduzem à necessidade de um constante reajustamento de uma rede educativa que possa responder por um lado à quantidade e por outro à qualidade, por forma a satisfazer as necessidades das famílias, que são diferenciadas e também às diversidades das características das crianças.

Foi necessário estabelecer uma diversidade de modelos de atendimento de forma a adequar os serviços à realidade socioeconómica de cada local.

“Dadas as complexidades das vidas das famílias, as instituições devem cada vez mais tornar-se um serviço público mas simultaneamente flexível, adaptável às necessidades e anseios de cada comunidade”
(Vasconcelos, 2006: 2)

Verificamos que esses modelos variam em função dos objectivos, ou seja, que tipo de resposta é dada para aqueles locais, em função do tipo de serviço pretendido pelas famílias (apenas a vertente educativa ou com a vertente do serviço de apoio à família. Neste caso, o serviço ainda pode ser apenas com a refeição, ou apenas com o alargamento do horário, ou ainda com as duas situações: a refeição e o alargamento de horário).

Também foram visíveis as diversas tipologias de estabelecimento educativo: o isolado ou o integrado, sendo que essa integração pode ainda ser com um ou mais níveis e ciclos de ensino. As perspectivas teóricas do desenvolvimento infantil e do que se deseja para as crianças.

Em locais de maior empregabilidade e com maior número de população residente a oferta procura ser proporcional ao número de população que solicita o serviço. Verificamos todavia que nem sempre as crianças de 3 e de 4 anos têm ainda acesso, pela existência de listas de espera em determinados locais. O esforço da autarquia no seu programa expansionista e de desenvolvimento ainda se mantém até aos dias de hoje na procura de universalização dessa mesma oferta para todas as idades. Se por um lado a zona litoral necessita de serviços alargados, a zona interior tende a criar dinâmicas de fixação de população por forma a evitar a desertificação das localidades de reduzida dimensão.

A uniformidade dos serviços com horários educativos reduzidos que caracterizam o período expansionista não satisfazia as necessidades das famílias que muitas vezes recorriam a serviços privados com horários compatíveis com os horários de trabalho dos pais. O programa da expansão e desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar permitiu que se ajustassem o serviço e os modelos de atendimento às realidades das famílias combinando a vertente educacional com a vertente social.

3. Os Percursos da Autarquia Face à Rede Pública da Educação Pré-escolar: um Dilema entre a Assistência e a Educação

A rede pública da educação pré-escolar nasce com um carácter benéfico e de assistência e vai adquirindo uma função educativa.

Emerge um dilema entre o carácter social e educativo, ou seja, assistência versus educação. Este dilema tem persistido desde o início da criação e expansão da rede pública da educação pré-escolar e persiste ainda na actualidade, fazendo com que se valorize muito a importância desta etapa. O aspecto assistencial é muitas vezes valorizado por uns (refeições e alargamento de horário) e a obsessão pela aprendizagem académica precoce, por parte de outros.

O jardim de infância inicialmente apresentava um serviço uniformizado, com maior o enfoque na parte educativa, em que era apenas necessário uma sala de actividades estruturalmente igual à sala de 1º ciclo do ensino básico e o horário de funcionamento de cinco horas para todos. A dinâmica da autarquia na criação de uma nova geração de jardins de infância destinados à educação pré-escolar contribuiu para a construção de uma identidade própria, em que o modelo estrutural assente em parâmetros de ordem física, material e estético, se alia a um modelo organizacional assente em parâmetros sociais e humanos, com respostas mais amplas e diversificadas do que o restrito horário lectivo.

Todos estes percursos surgiram de experiências de organização para o bem comum (autarquia/comunidade educativa). Segundo Paulo Freire (1975) educar é um acto colectivo e socializante, é fazer trocas de saberes e de experiências entre pessoas. É através do diálogo que se criam as motivações, os gostos, a participação e o sujeito abre-se ao mundo, mas ao mundo do real, da inquietação, da curiosidade, um mundo inconcluído, em permanente mutação (Freire, 1975).

4. A Participação e Parcerias como Dinâmica Construtiva

O estudo de caso permitiu-nos concluir que a participação da autarquia é diferenciada, conduzida e organizada pelos vários gestores autárquicos, desde o presidente da câmara municipal aos presidentes de cada junta de freguesia, cada um com o seu espaço local.

Verificámos ainda que as funções dos autarcas variam acordo com os respectivos cargos desempenhados e têm implicações na forma como se lideram os dossiers e como se gerem as intervenções e as relações com maior ou menor distanciamento.

“É evidente sem querer associar demasiado a minha pessoa a esse programa que quando passei a ser presidente da câmara passei a ter outros motivos de ocupação, nomeadamente a componente administrativa, financeira, pessoal, e uma coisa para mim execrável que desviava o tempo, as energias, e portanto o meu período mais gratificante assumo e sempre o assumi enquanto autarca do município de Torres Vedras foi o tempo de vereador.” (ECJAC6:8)

A legislação emanada pelo poder político caracteriza-se por uma retórica clara e plena de intenções. No entanto, e de acordo com Gomes (1977:12-130)

“a vontade política dos governantes não é suficiente para criar e manter escolas. (...) o crescimento económico e o aumento da produtividade é que abrem escolas e prolongam a escolaridade. (...) Pensar que o problema da escola é (apenas) um problema do Ministério da Educação ou de vontade política do Governo é erro grosseiro.”

As dinâmicas participativas desenvolvidos pela autarquia nos diversos percursos entrecruzaram-se maioritariamente em situações de: instalação de uma rede educativa e de um serviço de apoio à família, diversificado; a colaboração na resolução de problemas associados a carências de funcionamento e organização das diversas modalidades de educação pré-escolar; à elaboração de uma rede de transportes que sustentam a frequência das crianças; o apoio a projectos educativos e curriculares e ainda o apoio na vertente da acção social.

Os hábitos de participação pública vão sendo “*um modo de vida*” (Barroso, 1995), realizando-se nas interacções do quotidiano e nos modos como se decidem, se organizam, se realizam e negociam as relações entre as pessoas. A construção de um modelo sistémico de intervenção da autarquia

deverá contemplar um conjunto de elementos em interacção dinâmica e organizado em função de determinada finalidade considerando que “*as obras e obras-em-processo criam maneiras participadas e negociadas de pensar em grupo*” (Bruner, 1996:44).

Foi visível que a participação foi uma prática que se foi construindo e que apresentou diversas características quanto à sua natureza, aos seus objectivos, ao empenhamento, ao poder e à intervenção dos sujeitos intervenientes. Quanto à sua natureza, a participação apresentou-se como espontânea/ informal, derivando das iniciativas pessoais e em momentos ocasionais do quotidiano; formalizada quando é instituída pelos sujeitos. As parcerias que se foram estabelecendo ao longo de todos os percursos afirmaram-se como estratégias participativas da autarquia no âmbito da descentralização/ desconcentração da sua administração e gestão no campo do desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar.

Essa gestão participativa exige, como diz Friedberg (1993):

“o exercício de uma liderança empreendedora (capaz de fazer o diagnóstico, dar o impulso inicial, criar a ruptura com a situação anterior, gerir e animar o processo de mudança e introduzir-lhe as correcções necessárias); e uma participação efectiva dos actores interessados (capazes de assegurar a mobilização das suas ideias, dos seus saberes, da sua experiência, das suas soluções) ”.

5. A Autarquia e a Monitorização da Rede Pública da Educação Pré-escolar: na Procura de um Modelo de Avaliação

Na perspectiva sistémica e ecológica (Bronfenbrenner, 1979, citado por Spodek & Saracho, 1998) o ambiente interno e externo influenciam-se mutuamente. Se o Governo influencia a intervenção da autarquia, a autarquia influencia também o Governo decorrente das suas intervenções e da monitorização que vai efectuando mesmo que esta seja informal e sustentada numa praxis quotidiana.

Verificamos, em primeiro lugar que não existe um modelo único para as intervenções da autarquia no que concerne à monitorização da autarquia face à expansão e ao desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar. Sobressai sim a existência de opiniões diferenciadas sobre a forma como é

entendida a monitorização enquanto avaliação do processo desenvolvido e que permitiram definir e redefinir os vários percursos, de acordo com as dinâmicas desenvolvidas em cada época que proporcionaram a existência de modalidades de atendimento diversificadas em função das necessidades locais e das características da população.

Em segundo lugar, a importância da experiência empírica aliada a factores de ordem pessoal e profissional leva à adaptação de anteriores fins a objectivos educacionais e sociais. Trata-se de desenvolver uma praxis com técnicas e recursos de acordo com as características espaço-temporais. Ter mais-para ser mais em que *“o desenvolvimento é assumido como um acto de avançar do nada em direcção à posse de tudo.”* (Gómez & All, 2007:42)

Um modelo de monitorização de cariz mais interactivo com a participação dos vários agentes quer da comunidade educativa quer da comunidade em geral, numa perspectiva sistémica parece o mais ajustado à cultura participativa e ao desenvolvimento de parcerias desenvolvido pela autarquia.

O modelo de cariz sistémico apresenta vários campos constituídos por vários elementos em interacção dinâmica e organizados em função de uma determinada finalidade. É um modelo que se enquadra no conceito de desenvolvimento sustentável, responsabilidade social e compromisso com as gerações vindouras. Esse modelo sistémico terá de ser sustentado por um pensamento sistémico, uma maestria pessoal, uma visão partilhada e participada conducente à aprendizagem em equipa e torna-se fundamental a sua construção para um planeamento estratégico (Fig. 37).

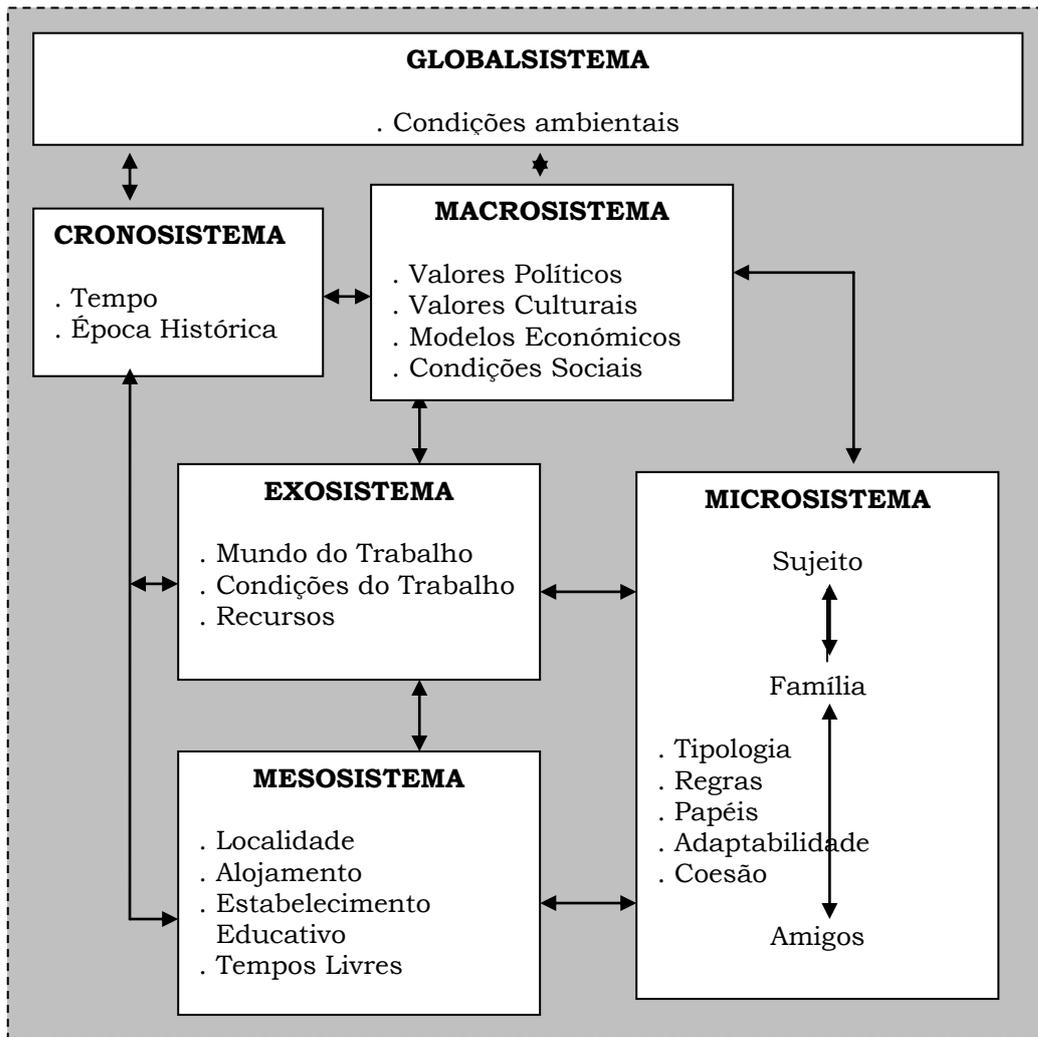


Fig.37. Modelo sistémico de monitorização adaptado da teoria de Bronfenbrenner

6. Considerações Finais e Recomendações

Especificamente, no que respeita a uma investigação de cariz qualitativa, verificámos que as técnicas implicadas: entrevista e pesquisa documental, foram instrumentos fundamentais para recolha dos dados e que permitiram ao investigador uma melhor adequação dos seus objectivos à finalidade da investigação, sem perder o quadro conceptual de base. A entrevista, orientada por temas específicos, tomou por vezes a forma de entrevista não directiva, à medida que surgia a necessidade de novos entrevistados cujos testemunhos foram fundamentais para complementar a informação desejada. A análise documental teve também uma posição privilegiada e de complementaridade, cuja técnica de análise de conteúdo contribuiu no traçado histórico e factual

do percurso investigativo. Com a triangulação das diversas técnicas procurámos uma abordagem *“mais abrangente, considerando a complexidade das situações estudadas, as contradições, a dinâmica dos processos, os pontos de vista dos diferentes intervenientes”* (Pourtois & Desmet, 1998:8, citado por Cardona, 2006: 110).

De reforçar que, neste tipo de investigação, a validade do estudo que incide numa determinada cultura ou grupo de sujeitos passará por uma interacção entre o investigador e o grupo de indivíduos a observar. Não existe assim outro procedimento para assegurar este tipo de validação senão uma interacção pessoal continuada (Boutin & All, 1994). No nosso estudo mais alargado, que conduziu à tese de doutoramento, tendo em vista a validade alargada às diversas fases da investigação, partilharemos a questão dessa mesma validação com Gauthier (Julho de 1987, p.9) citado por Boutin & All (1994:76) que considera:

“a proximidade entre o investigador e o meio em estudo deverá ser estabelecida logo na fase de determinação da problemática da investigação: «o principal papel do investigador em práticas educativas que se preocupa com a validade é, antes do mais, e se isso lhe for possível, viver com o problema que tem por missão esclarecer”.

Procurámos finalmente dar voz aos intervenientes e desenhar uma investigação, que embora local, aborde um problema sentido na generalidade, no contexto português e que os seus resultados possam ser um vector de mudança nas práticas autárquicas, no sentido de alcançar o percurso que se desejava ideal: a universalização da educação pré-escolar e a igualdade de oportunidades no acesso a todas as crianças.

Uma outra limitação corresponde à validade interna, ao seja à objectividade das conclusões, na medida em que os objectivos subjacentes ao nosso trabalho não visam uma explicação ou produção de uma relação causal, mas sim, um conhecimento eminentemente compreensivo dos significados que os diversos sujeitos envolvidos lhe atribuem. Procuramos dar voz aos intervenientes e desenhar uma investigação que embora local abordasse um problema sentido na generalidade, no contexto português.

O percurso metodológico por nós trilhado contribuiu para avivar a nossa consciência de que, não obstante as dificuldades face à complexidade do

propósito a que estávamos destinados, bem como às incertezas que muitas vezes nos invadiam, encontramos nos diversos lugares uma prática interactiva e estimulante para continuar.

O processo de transcrição e interpretação analítica deu origem a um trabalho mutuamente construído entre a investigadora e os participantes, criado a partir do olhar sobre o outro, querendo encontrar algo de novo que alimentasse a nossa curiosidade, fruto da nossa motivação intrínseca. Todavia, a permanência no local da investigação assentou em processos de negociação e consensos, numa relação dialógica entre observador e observado.

Decorrentes das conclusões do estudo emergiram algumas recomendações que passamos a enunciar:

- Verificar a coerência entre a decisão política e a implantação dos programas com maior atenção aos normativos, publicados muitas vezes em avulso e cujo desfasamento no tempo criam omissões e incongruências na lei.

- Investir em modelos de monitorização que contribuam para a melhoria da implementação das medidas relacionadas com a expansão e o desenvolvimento da rede pública da educação pré-escolar ao nível da regulação e da supervisão, numa perspectiva sistémica e não burocratizada.

- Aferir a relação custos/benefícios de forma a avaliar o investimento público da autarquia avaliando simultaneamente a sua aplicação e orientação dos mesmos.

- Criar um modelo de análise que permita estabelecer a relação entre os padrões de qualidade na perspectiva autarquia e a qualidade na perspectiva dos utentes e dos profissionais, de forma a desenvolver um programa de qualidade conjunto.

- Verificar se os percursos da autarquia e as suas dinâmicas produzem os efeitos desejáveis no que concerne à inclusão social de todas as crianças.

- Verificar que os investimentos da autarquia na rede pública da educação pré-escolar produzem efeitos significativos no tecido social e cultural da sua população, acompanhando o percurso sequencial das crianças.

- Reforçar a continuidade das práticas negociadas e participadas em torno de objetivos comuns mas sustentadas num reconhecimento das diferenças.

- Verificar o impacto da formação profissional dos autarcas e das equipas locais para a educação e a sua correlação nas práticas desenvolvidas face à implementação dos programas e da legislação.

- Redimensionar o estudo da autarquia cruzando-o com as perspectivas dos profissionais de forma a conjugar duas perspectivas de intervenção e procurando os pontos de convergência e divergência.

- Perceber se os espaços concebidos e apetrechados pela autarquia são encarados pelos profissionais como espaços policêntricos e promotores de desenvolvimento democrático.

GLOSSÁRIO

Autarquia – Sistema económico de uma região que vive exclusivamente de recursos próprios, governo autónomo. Entidade administrativa que prossegue os interesses de uma circunscrição do território nacional, através de órgãos próprios dotados de autonomia (em relação ao poder central), dentro dos limites da lei. Dicionário da Língua Portuguesa, 1998, 8ª edição. Porto: Porto Editora.

Município – circunscrição territorial em que a vereação exerce a sua jurisdição; concelho (...). Dicionário da Língua Portuguesa, 1998, 8ª edição. Porto: Porto Editora. O Município tem como órgãos representativos a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal (Lei n.º 169/99 de 18/09).

Junta de Freguesia – A Junta de Freguesia tem como órgãos representativos a Junta de freguesia e a Assembleia de Freguesia (Lei n.º 169/99 de 18/09).

Jardim de Infância – Emprega-se por vezes a palavra “escola” neste sentido o que pode induzir em erro. Trata-se fundamentalmente de centros para crianças dos 3 aos 5 anos, sem existência de lições de carácter formal, mas onde as crianças e adultos são supervisionadas por pessoal especializado e criadas num ambiente de incentivo educacional; através de um misto de auto descoberta e comunicabilidade com outras crianças e adultos e podem alargar a sua escala de experiências e desenvolver aptidões características. (Relatório Preparatório, Exame Temático da OCDE, 1999).

Educação Pré-escolar – A educação Pré-escolar destina-se a crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico” (Art.º 5) e “ no seu aspecto formativo é complementar ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita colaboração (Art.º 4). Lei N.º 46/86 (Lei de Bases do sistema Educativo) e Lei n.º 5/97, de 10/02 (Lei Quadro da Educação Pré-escolar).

Rede da Educação Pré-escolar – As redes de Educação Pré-escolar são constituídas por uma rede pública e uma rede privada, complementares entre si, visando a oferta universal e uma boa gestão de recursos públicos.” (Art.º 9º) Lei n.º 5/97, de 10/02 (Lei Quadro da Educação Pré-escolar).

Rede Pública da Educação Pré-escolar. 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.º 13º) Lei n.º 5/97, de 10/02 (Lei Quadro da Educação Pré-escolar).

SIGLAS

ANMP - Associação Municipal de Municípios Portugueses
CAEO - Centro de Área Educativa do Oeste
CAIC – Centro de Animação Infantil e Comunitária
CM - Câmara Municipal
CNE – Conselho Nacional Educação
DAPP - Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento
DEB - Departamento da Educação Básica
DEGRE – Direcção Geral Recursos Educativos
DEPE – Direcção Educação Pré-escolar
DGAE – Direcção Geral de Equipamentos
DLE - Delegação Escolar
DRE - Direcção Regional de Educação
DR – Diário da República
DG – Diário do Governo
EB1 - Escola Básica do 1º Ciclo
EB1/JI – Escola Básica do 1º Ciclo com Jardim de Infância
EPEI – Educação Pré-escolar Itinerante
GEDEPE – Gabinete de Estudos para o Desenvolvimento da Educação pré-escolar

GEPE - Gabinete de Estudos e Planeamento da Educação
GIASE - Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo
IPSS - Instituição Particular de Solidariedade Social.
JI – Jardim de Infância
LBSE - Lei de Bases do Sistema Educativo
ME - Ministério da Educação
MEC – Ministério Educação e Cultura
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
POR – Plano Operacional Regional
PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QREN - Quadro de Referência de Estratégia Nacional
UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, N. (1994). *A Reforma da Administração Educativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Inovação Educacional.
- Almeida, J & Pinto, J. (1990). *A investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença
- Bairrão, J. (2005). Prefácio in *Das Casas de Asilo ao Projecto de Cidadania: Políticas de Expansão da Educação de Infância em Portugal* (pp. 5-9). Edições ASA.
- Bairrão, J. (1998). O que é a qualidade em educação pré-escolar? Alguns resultados acerca da qualidade da educação pré-escolar em Portugal, in *Qualidade e projecto na Educação Pré-escolar*. ME/DEB.
- Bairrão, J. & All. (1992). Situação dos Cuidados Prestados em Crianças de Quatro anos de Idade em Portugal: alguns resultados de sondagem nacional in *Inovação*, Vol. 5, nº1 (57-80). Lisboa: Instituto Inovação Educacional.
- Bardin, L. (1994). *Análise de Conteúdo*. (Reto & Pinheiro, trd. 1977). Lisboa: Edições 70.
- Barros, J.P. (1996). *Sinergias para um sucesso? Do poder central ao poder local*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade Aveiro.
- Barroso, J. & All (1995). *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- Batanero, J. (2007) Apontamentos do módulo *Investigación en Educación Especial y Atención a la Diversidade* do curso de doutoramento em Didáctica e Organização das Instituições Educativas. Universidade de Sevilha.
- Batanero, J. (2008). *Metodologia Quantitativa*. Apontamento.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boutin, G. & ALL (1994). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Instituto Piaget.
- Brammer, L.M. & Abrego, P.J. (1981). "Intervention strategies for coping with transition" in *The Counseling Psychologist*, 9 (2), pp. 19-36.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by nature and design*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- Bruner, J.(1986). Ce que nous avons appris des premiers apprentissages in *L'éducation préscolaire. Quels objectifs pédagogiques?*. Paris: ED. Dunod, (21-49).
- Bruner, J. (1983). *Le Développement de L'Enfant – savoir faire, savoir dire*. Paris : P.U.F.

- Bruner, J. (1986). *Actual Minds, possible Worlds*. Cambridge: MA: Harvard University Press.
- Bruner, J. (1996). *Cultura da Educação*. Edições 70.
- Bruner, M.J. (1997). *Para a história da Educação de Infância em Portugal: o discurso oficial (1834-1990)*. Porto Editora.
- Bruner, M.J. (2006). *Educação de Infância: Formação e Desenvolvimento Profissional*. Edições Cosmos.
- Echaudmaison, C.D. (2001). *Dicionário de Economia e Ciências Sociais*. Porto: Porto editora.
- Cardona, M.J. (1997). *Para a história da Educação de Infância em Portugal: o discurso oficial (1834-1990)*. Porto: Porto Editora.
- Cardona, M.J. (2006). *Educação de infância: formação e desenvolvimento profissional*. Edições Cosmo.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (1998). *Metodologia da Investigação: guia para a auto-aprendizagem*. Universidade Aberta.
- Chaumier, J. (1974). *Les Techniques Documentaires*. Paris. P.V.F.
- Conselho Nacional Educação, (1994). *Parecer n.º1*.
- Conselho Nacional Educação, (2003). *Educação de Infância em Portugal: situação e contextos numa perspectiva de promoção de equidade e combate à exclusão*.
- Conselho Nacional de Educação (2007). *Educação e Municípios*.
- Conselho Nacional de Educação (2009). *A educação das crianças dos zero aos doze anos*.
- Carneiro, R. (2000). *O Futuro da Educação em Portugal*.
- Costa, J. & Melo A. (1998). *Dicionário de Língua Portuguesa*. 8ª edição. Porto: Porto Editora.
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. Almedina.
- Crispin (1977). Relationship between central and local authorities with respect to budgetary control of educational expenditures in decentralized administrative situations. In *A Gestão da Educação a nível local*. (GEP/ME)(1989).
- Currall & Chambel (2008). *Psicologia Organizacional- Da Estrutura à Cultura*. Livros Horizonte.
- Dias, M. (2008). *Participação e poder na escola pública (1986-2004)*. Edições Colibri

- Diogo, J. (1998). *Parceria Escola-Família: a caminho de uma educação participada*. Porto: Porto Editora.
- DisLivro (2007). *Autarquias Locais- Finanças, Competências, Organização, Funcionamento*. Lisboa.
- Esteves, M. (2006). Análise de conteúdo. In Lima J.A. (org.) *Fazer Investigação* (105-125). Porto: Porto Editora.
- Faure, E. & ALL (1974). *Aprender a ser*. Lisboa-Portugal/São Paulo-Brasil: Bertrand.
- Fernandes, A. (1995) – “A Educação e o Poder Local” in Conselho Nacional de Educação, *Educação, comunidade e Poder Local*, pp.45-63. Lisboa: Conselho Nacional de Educação
- Fernandes, A. (1997) - *Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização*. Universidade do Minho.
- Fernandes, A. (1998) – *Os Municípios Portugueses e a Educação: entre os fantasmas do passado e os desafios do futuro*. Documento policopiado.
- Fernandes, A. (1999) – “Municípios e escolas: entre as representações do passado e os desafios do presente e descentralização educativa e projecto de regionalização” IN Formosinho, J & Fernandes, A (coord.) *Comunidades educativas*. Novos Desafios à Educação Básica (pp. 35-46). Braga: Livraria Minho
- Fernandes, A. (2000) – “Os Municípios e escolas: entre as representações do passado e os in Machado, J., Formosinho, J. & Fernandes, A. (coord.) *Autonomia, Contratualização e Município* (pp. 159-198). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas de Braga/sul.
- Formosinho, J. (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova concepção para a escola portuguesa in *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 2, n.º1, (53-86).
- Formosinho, J. & Vasconcelos, T. (1996). *Relatório estratégico para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Formosinho, J. (1994). *Pareceres e Recomendações: a Educação Pré-escolar em Portugal*. Conselho Nacional de Educação.
- Formosinho, J. (1995) *Parecer 2/95: A expansão da educação pré-escolar. Análise de um projecto de decreto-lei do Ministério da Educação*.
- Formosinho, J. (1997). O contexto organizacional da expansão da educação pré-escolar” in *Inovação*, Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, Vol.10, pp. 21-37.
- Formosinho, J. (1997). Comentário à Lei n.º 5/97 de 10 de Fevereiro – Lei-quadro da Educação Pré-escolar in *Legislação* (29-43). Ministério da Educação.

-
- Formosinho, J. (2000). A escola pública como serviço social. A problemática do prolongamento de horário in *Revista GEDEI*, 2000. Porto Editora.
- Fortin, M. (2003). *O Processo de Investigação: da concepção à realização*. Lusociência.
- Fosnot, C. (1996). *Construtivismo e Educação: teoria, perspectivas e prática*. Instituto Piaget.
- Freire, P. (1975). *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento.
- Friedberg, E. (1993). *O poder e a regra*. Instituto Piaget.
- Gomes, F. (1977). *A Educação Infantil em Portugal*. Almedina.
- Gómez, G. & All (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Gómez, J.A. & All (2007). *Educação e Desenvolvimento Comunitário Local*. Profedições.
- Hainaut, D. (1997). *Conceitos e métodos estatísticos*. Volume I. Gulbenkian. Lisboa.
- Hill, M. & Hill, A. (2005). *Investigação por questionário*. Edições sílabo. Lisboa.
- Homem, M. L. (1998). *A Participação dos Pais na Educação Pré-escolar: um estudo de caso numa instituição particular de solidariedade social*. Tese de Mestrado em Administração Educacional. Lisboa: Universidade Ciências Educação.
- Iturra, R. (1986). Trabalho de Campo e Observação Participante em Antropologia in *Metodologia das Ciências Sociais* (149-159). Edições Afrontamento.
- Ludovico, O. (2007). *Educação Pré-escolar: Currículo e Supervisão*. Editorial Novembro.
- Katz, I. (1993). The project Approach. In Rooparine, L. & Nelson, J. (Org.) *Approaches to Early Childhood Education*. (2ª ED.) (209-222). New York: Macmillan.
- Katz, I. (1998). Cinco perspectivas sobre qualidade in *Qualidade e projecto na Educação Pré-escolar*. ME/DEB.
- Katz, L. (2004). Cinco perspectivas sobre a qualidade. In *textos seleccionados*. Instituto Politécnico de Lisboa. Departamento de formação em educação de infância.
- Machado, B. (1982). *Participação e Descentralização Democracia e Neutralidade na Constituição de 1976*. Coimbra: Almedina.
- Macedo, B. (1994). *A Construção do Projecto Educativo de Escola: processos de definição da lógica de funcionamento da escola*. Lisboa: Instituto Inovação Educacional.

- Magalhães, J. (1997). Para Uma História da Educação de Infância em Portugal in *Saber Educar*, n.º 2 (21-26).
- Marques, M. (2000). *Jardins de Infância da Rede pública- 1978 a 2001*. NEP/DEB/ME.
- Matos, A. (1995). Autarquias e educação. Das competências às experiências in Conselho Nacional de Educação. *Actas do seminário – educação comunidade e poder local*. Lisboa: Editorial Ministério da Educação.
- MEC (1979). Relatório do grupo de Trabalho de desconcentração do ME e de descentralização das funções.
- Merriam, S. (1988). *Case Study Research in Education*. São Francisco, Jossey-Bass.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1984). *Qualitative Data Analysis a source Book of New Methods*. Beverly Hills: Sage.
- Mills, R.S.L. & Rubin, K.H. (1990). *Parental Beliefs about Problematic Social Behaviours in Early Childhood*. *Child Development*, 61(138-151).
- Ministério Educação (1996). *O Sistema Educativo Português*. Departamento da Educação Básica.
- Ministério Educação (1996). *O Pacto Educativo para o Futuro*.
- Ministério Educação (1997). *Orientações Curriculares Educação Pré-escolar*. Editorial: Ministério Educação.
- Ministério Educação (1997). *Legislação: educação pré-escolar*. Editorial Ministério Educação.
- Ministério Educação (1998). *Educação, Integração e Cidadania*. Documento Orientador das Políticas para o Ensino Básico.
- Ministério Educação (1998). *Educação: Mudanças para o Futuro*.
- Ministério Educação (1998). *Qualidade e Projecto na Educação pré-escolar*.
- Ministério Educação (1999). *Educação Pré-escolar e Cuidados para a Primeira Infância em Portugal*. Estudo Temático da OCDE.
- Ministério da Educação (2000). Instrumentos para o Reordenamento da Rede Educativa. DAPP.
- Ministério Educação (2005). *Estratégia de Lisboa. Relatório Nacional sobre a Implantação do Programa de Trabalho educação e Formação 2010*.
- ME/DEB (1990). *Escolas de Formação de Educadores de Infância*, Marques (Org.).
- Novak, J. & Gowin, D (1999). *Aprender a Aprender*. Plátano

- OCDE (1999). *A Educação Pré-escolar e os Cuidados de 1ª Infância em Portugal. Relatório Preparatório: Exame temático da OCDE.*
- OCDE (2000). *Educação Pré-Escolar e Cuidados para a Primeira Infância em Portugal. Estudo temático da OCDE.*
- Oliveira, I. (2008). *Boaventura e a Educação.* Edições Pedago.
- Perrenoud, P. (1997). Participer à la gestion de l' école, in *Éducateur*, n.º 1, 23 Janeiro 1998 (6- 12).
- Pinhal, J. (1995). *Educação, comunidade e poder local.* Conselho Nacional de Educação. Lisboa: Editorial Ministério da Educação
- Pinhal, J. (1997). “Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal” in *Administração da Educação: Investigação, Formação e Práticas*, (177-195). Edição do Forum Português de Administração Educacional.
- Pinhal, J. & Viseu, S. (2001). A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia e gestão (relatório sectorial 6) IN Barroso (org.) *Programa de Avaliação Externa do processo de Aplicação do Decreto-Lei n.º 115/A/98 de 4 de Maio.* Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação de Lisboa.
- Portugal, G. (2008). *Desenvolvimento e Aprendizagem na Infância- Relatório de Estudo: A Educação das crianças dos 0 aos 12 anos.* CNE.
- Prata, M.M. (2002). *Autarquias e Educação. Das competências morais às competências legais – uma intervenção emergente.* Um estudo de caso numa autarquia do Ribatejo. Tese de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta.
- Prata, M.M. (2003). *À Procura de um sentido(s) na intervenção em educação.* Município da Golegã: Pelouro da Educação.
- Prata, M.M. (2009). *Lideranças emergentes ao nível da política local .* Um estudo de caso numa autarquia do Ribatejo. Tese de Doutoramento. Universidade Minho.
- GEP/ME (1989) *A Gestão da Educação a Nível Local – Módulos de Formação 1.*
- Goméz, J & All (2007). *Educação e desenvolvimento comunitário local: perspectivas pedagógicas e sociais da sustentabilidade.* Profedições.
- Quivy, R. & Campenhoudt L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais.* (Marques & Mendes, tradução). Gradiva.
- Redondo, N. (2004). *Elaboración Y Validación De Un Instrumento Diseñado Para Recoger Factores Que Intervienen En El Proceso De Participación.* Trabalho de Investigación.
- Rodrigues, M. L. (2010). *A escola pública pode fazer a diferença.* Almedina

- Ruquoy, D. & All (2005). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*.
- Sammer, R. (2000). *Currículos Alternativos: análise de um projecto no 1º ano da sua concretização*. Tese de Mestrado. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Schlossberg, N. (1981). A Model for Analysing Human Adaptation to Transition, in *The Counseling Psychologist*, 9 (2) (2-17).
- Silva, A. & Pinto, J. (1986). *Metodologia das Ciências Sociais*. Edições Afrontamento.
- Silva, J (2001). *Monitorização e Avaliação In Continuum*. Texto Policopiado.
- Sousa Santos, B. (1997). *Um Discurso sobre as Ciências*. Edições Afrontamento.
- Sousa Santos, B. (1999). *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª Edição. Edições Afrontamento.
- Spodek, B. & Saracho, O. (1998). *Ensinando Crianças de Três a Oito Anos*. Artmed.
- Stake, R. (1998). *Investigación con Estudio de Casos*. Ediciones Monata.
- Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal*. Edições Afrontamento.
- Stoer, S & ALL (1990). O Nosso vocacionalismo na política Educativa em Portugal e a Reconstrução da Lógica da Acumulação In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 29, (11-53).
- Teixeira, M. (1998). A Escola: quadro de socializações variadas In *Educação memórias e testemunhos* (257-264). Edições Gradiva.
- Teodoro, A. (1996). *Pacto educativo: aspirações e controvérsias*. Texto Editora.
- Vala, J (1986). *A Análise de Conteúdo*.
- Silva A.& Pinto, J. (1986) (org.) *Metodologia das Ciências Sociais*. Biblioteca das Ciências do Homem. Edições Afrontamento.
- Vasconcelos, T. (1997). *Ao Redor da Mesa Grande: a prática educativa de Ana*. Porto: Porto Editora.
- Vasconcelos, T. (1999). Encontrar as formas de ajuda necessária: o conceito de “scaffolding” (pôr, colocar andaimes): implicações para a intervenção em educação pré-escolar” in *Inovação* vol.12, n.º 2 (7-24). Lisboa: Instituto Inovação Educacional.
- Vasconcelos, T. (2005). *Das Casas de Asilo ao Projecto de Cidadania: Políticas de Expansão da Educação de Infância em Portugal*. Edições ASA.
- Vasconcelos, T. (2006). Trabalho de projecto em Educação de Infância: limites e possibilidades, in *3º encontro de educadores de infância e professores do 1º ciclo*. Porto: Areal Editores.

- Vasconcelos, T. (2008). *Educação de Infância e Promoção de Coesão Social -Relatório de Estudo: A Educação das crianças dos 0 aos 12 anos*. CNE.
- Vasconcelos, T. (2009). *A Educação de Infância no Cruzamento de Fronteiras*. Educação Hoje. Texto.
- Vicente & All (2001). *O Foral Medieval da Vila de Torres Vedras 15 de Agosto de 1250*. Torres Vedras.
- Vilalonga, J. & Cunha, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa*.
- Vilarinho, M.E. (2000). *Políticas de Educação pré-escolar em Portugal (1977-1997)*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional
- Weikart (1993) A summary of significant benefits: the High/Scope Perry preschool study through age 27. Michigan: High/Scope Press.
- Woods, P. (1999). *Investigar a arte de ensinar*. Porto: Porto Editora
- Zabalza, M. (1998). *Qualidade em Educação Infantil*. Artmed.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

(ÍNDICE POR DIPLOMAS)

Constituição da República Portuguesa (1976)

LEIS

- Lei n.º 5/73. D.R. n.º 173, Série I de 1973-07-25.
- Lei n.º 5/77. D.R. n.º 26, Série I de 1977-02-01.
- Lei n.º 6/77. D.R. n.º 26, Série I de 1977-02-01.
- Lei n.º 13/79. D.R. n.º 110, Série I de 1979-05-14.
- Lei n.º 46/86. D.R. n.º 237, Série I de 1986-10-14.
- Lei n.º 5/97. D.R. n.º 34, Série I-A de 1997-02-10.
- Lei n.º 49/2005. D.R. n.º 166, Série I-A de 2005-08-30.
- Lei n.º 169/1999. D.R. n.º 219, Série I-A de 1999-09-18.
- Lei n.º 5-A/2002. D.R. n.º 9, Série I-A, Suplemento de 2002-01-11.
- Lei n.º 159/1999. D.R. n.º 215, Série I-A de 1999-09-14.

DECRETOS-LEI

Decreto-lei n.º 26893/36. D.G. n.º 191 de 15 de Agosto.
Decreto-lei n.º 27279/36 de 24 de Novembro.
Decreto-lei n.º 28081/37 de 9 de Outubro.
Decreto-lei n.º 47587/67 de 10 de Março.
Decreto-lei n.º 203/74. D.R. n.º 113, Série I de 1974-05-15.
Decreto-lei n.º 386/78. D.R. n.º 280, Série I de 1978-06-12.
Decreto-lei n.º 542/79. D.R. n.º 300, Série I, 12.º Suplemento de 1979-12-31.
Decreto-lei n.º 180/82 de 15 de Maio.
Decreto-lei n.º 77/84. D.R. n.º 57, Série I de 1984-03-08.
Decreto-lei n.º 173/95. D.R. n.º 166, Série I-A de 1995-07-20.
Decreto-Lei n.º 147/97. D.R. n.º 133, Série I-A de 1997-06-11.
Decreto-Lei n.º 89-A/98. D.R. n.º 82, Série I-A, Suplemento de 1998-04-07.
Decreto-Lei n.º 387/90. D.R. n.º 283, Série I de 1990-12-10.
Decreto-lei n.º 172/91. D.R. n.º 107, Série I-A de 1991-05-10.
Decreto-lei n.º 314/97. D.R. n.º 265, Série I-A de 1997-11-15.
Decreto-lei n.º 7/2003. D.R. n.º 12, Série I-A de 2003-01-15
Decreto-lei n.º 244/2002. D.R. n.º 255, Série I-A de 2002-11-05.

PORTARIAS

Portaria n.º 786/78. D.R. n.º 299, Série I de 1978-12-30.
Portaria n.º 378/79. D.R. n.º 172, Série I de 1979-07-27.
Portaria n.º 394/79. D.R. n.º 178, Série I de 03.08.1979, pág. 1818.
Portaria n.º 586/79. D.R. n.º 257, Série I de 07.11.1979, pág. 2824.
Portaria n.º 682/80. D.R. n.º 217, Série I de 1980-09-19.
Portaria n.º 746/81. D.R. n.º 200, Série I de 1981-09-01.
Portaria n.º 762/81. D.R. n.º 204, Série I de 1981-09-05.
Portaria n.º 1089/82. D.R. n.º 268, Série I de 1982-11-19.
Portaria n.º 648/85. D.R. n.º 200, Série I, Suplemento de 1985-08-31.
Portaria n.º 648/96. D.R. n.º 262, Série I-B de 1996-11-12.
Portaria n.º 17-C/96. D.R. n.º 22, Série I-B, 2.º Suplemento de 1996-01-26.
Portaria n.º 1227/97. D.R. n.º 288, Série I-B de 1997-12-15.
Portaria n.º 583/97. D.R. n.º 176, Série I-B de 1997-08-01.
Portaria n.º 549/98. D.R. n.º 190, Série I-B de 1998-08-19.
Portaria n.º 950/99 D.R. n.º 253, Série I-B de 1999-10-29.
Portaria n.º 647-A/2000. D.R. n.º 193, Série I-B, 2.º Suplemento de 2000-08-22.
Portaria n.º 1103-A/2001. D.R. n.º 215, Série I-B, Suplemento de 2001-09-15.

Portaria n.º 1267/2001 D.R. n.º 257, Série I-B de 2001-11-06.
Portaria n.º 1394/2002 D.R. n.º 248, Série I-B de 2002-10-26.
Portaria n.º 1409/2003 D.R. n.º 295, Série I-B de 2003-12-23.
Portaria n.º 1323-A/2004 D.R. n.º 245, Série I-B, Suplemento de 2004-10-18.
Portaria n.º 194/2005. D.R. n.º 35, Série I-B de 2005-02-18.
Portaria n.º 1329/2005. D.R. n.º 249, Série I-B de 2005-12-29.
Portaria n.º 127-A/2007. D.R. n.º 18, Série I, Suplemento de 2007-01-25.
Portaria n.º 756/2007. D.R. n.º 125, Série I de 2007-07-02.

DESPACHOS

Despacho 161/1977 de 30 de Novembro
Despacho 50/1978 de 4 de Maio
Despacho 76/1978 de 8 de Junho
Despacho 47587 de 10 de Março
Despacho 33/ME/1991 de 26 de Março

DESPACHOS M.E.

Despacho n.º 10319/1999. D.R. n.º 122, Série II de 2004-05-26.
Despacho n.º 291/1997 de 4 de Setembro.
Despacho n.º 11155/2004. D.R. n.º 130, Série II de 2004-06-03.
Despacho n.º 18 812/2007. D.R. n.º 161, Série II de 2007-08-22.
Despacho n.º 12 037/2007. D.R. n.º 115, Série II de 2007-06-18.
Despacho n.º 10 051/2007. D.R. n.º 104, Série II de 2007-05-30.
Despacho n.º 10 050/2007. D.R. n.º 104, Série II de 2007-05-30.
Despacho n.º 10 049/2007. D.R. n.º 104, Série II de 2007-05-30.
Despacho n.º 15596/1999.
Despacho 186/ME/MSSS/MEPAT/96.
Despacho n.º 5520/1997 de 4 de Agosto.
Despacho n.º 10319/1999. D.R. n.º 122, Série II de 199-03-26.
Despacho n.º 23403/2008 de 16 de Setembro.
Despacho n.º 9620/2009 de 7 de Abril.

DESPACHOS CONJUNTOS

Despacho conjunto n.º 413/99 de 15-05-1999.
Despacho conjunto n.º 598/98 de 25-08-1998.

Despacho conjunto n° 300/97 de 09-09-1997.
Despacho conjunto n° 291/97 de 04-09-1997.
Despacho conjunto n° 268/97 de 25-08-1997.
Despacho conjunto n° 258/97 de 21-08-1997.
Despacho conjunto 186/ME/MSSS/MEPAT/96 de 03-09-1996.
Ofício n.º 52 391-DEPE, de 15 de Novembro de 1981, alínea 3).

WEBSITE

<http://pt.wikipedia.org/wiki/UNESCO>. Acedido 12-01-2007

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742003000200005 (qualidade). Acedido em: 10-3-2010

<http://www.portaldomarketing.com.br/Artigos/maslow.htm>, Acedido em:13-03-2008

http://pt.wikipedia.org/wiki/Hierarquia_de_necessidades_de_Maslow, acedido em:12-02-2009

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/197/1/TESE%20DOUT.pdf>
f. Tese doutoramento Ilídio. Acedido em 3-07-2010

<http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12168>. Acedido em: 13-01-2011

<http://pt.wikipedia.org/wiki/UNESCO>. Acedido em:13-01-2011

<http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/programa>. Acedido 12-10-2010

http://www.centroescolar.min-edu.pt/np4/file/9/programa_ii.pdf. Acedido 12-10-2010

III Governo Provisório

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Provisorios/GP03/
Acedido em: 14-05-2008

V Governo Provisório

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Provisorios/GP05/
Acedido em: 02-02-2008

VI Governo Provisório

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Provisorios/GP06/
Acedido em 02-02-2008

II Governo Constitucional

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC02/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>
Acedido em: 07-02-2008

III Governo Constitucional

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC03/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>. Acedido em: 07-02-2008

XIII Governo Constitucional

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx> Acedido em: 07-02-2008

XIV Governo Constitucional

<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC14/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>. Acedido em: 07-02-2008

<http://fozdoriosizandro.no.sapo.pt/concelho.html>. Acedido em 1-02-2010

[http://www.infopedia.pt/\\$torres-vedras](http://www.infopedia.pt/$torres-vedras). Acedido em 2 1-02-2010

http://pt.wikipedia.org/wiki/Torres_Vedras. Acedido em 1-02-2010

http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Centro. Acedido em 1-02-2010

http://pt.wikipedia.org/wiki/Distrito_de_Lisboa. Acedido em 2-02-2010