

so ao ensino superior), o Conselho Nacional de Educação, continuará a acompanhar e avaliar a implementação da reforma do sistema educativo, dispensando particular atenção à generalização, já no próximo ano lectivo, do 12.º ano da reforma à totalidade dos alunos.

VIII — Em conclusão, é urgente proceder à concretização das recomendações expressas no Documento de Orientação sobre o Ensino Superior em Portugal, recomendações que agora reafirmamos e actualizamos. A perspectiva estrutural que presidiu à elaboração do Documento e o consenso então gerado à sua volta permitem fazer dele um importante instrumento de orientação para o presente e o futuro do ensino superior em Portugal. É, pois, com profunda estranheza que o Conselho Nacional de Educação constata que, decorridos que são dois anos sobre a sua elaboração tão poucas tenham sido as recomendações concretizadas. Aliás, pensamos que se a devido tempo as orientações propostas tivessem sido acolhidas muitos dos actuais problemas com que se defronta actualmente o ensino superior em Portugal poderiam ter sido minimizados, quando não mesmo resolvidos.

5-7-95. — O Presidente, *Eduardo Carrega Marçal Grilo*.

#### ANEXO

Extracto do índice do parecer n.º 1/93 do Conselho Nacional de Educação, publicado no DR, 2.ª, 75, de 30-3-93

##### 4 — Orientações:

4.1 — Escolha de uma linha de rumo: conseguir o melhor ensino superior para o maior número.

4.2 — Definição de objectivos: responder à crescente procura de ensino superior e estimular novos segmentos de procura; garantir qualidade e pertinência não só ao ensino superior como às políticas e instrumentos de intervenção que lhe dizem respeito.

4.3 — A importância da qualidade: renovação dos modelos organizacionais; estímulo à maior internacionalização; apelo à maior valorização e conhecimento públicos do ensino superior e da investigação científica; melhoria das aprendizagens no ensino secundário; estímulo a formas de antecipação e retroacção entre a procura social de diplomados e a oferta de formações superiores.

##### 5 — Acções estratégicas recomendadas:

5.1 — Ampliar o esforço público no ensino superior e na investigação científica.

5.1.1 — Estimular o crescimento da oferta do ensino superior público e designadamente:

- a) Dedicar um programa especial de investigação ao aumento de capacidade do ensino superior público;
- b) Adequar o financiamento corrente do ensino superior ao volume e especificidade da respectiva oferta;
- c) Estimular o ensino superior a atrair novos segmentos de procura social de formação superior;

5.1.2 — Reforçar o apoio social aos estudantes do ensino superior, público e privado;

5.1.3 — Reforçar a capacidade das instituições de investigação e clarificar as relações entre investigação e ensino ao nível institucional;

5.2 — Garantir qualidade ao ensino superior:

- a) Criar, com urgência, um sistema nacional de avaliação do ensino superior público e privado;
- b) Aplicar selectivamente a «missões de qualidade» parte dos fundos estrangeiros destinados ao aumento de financiamento corrente do ensino superior e estimular prioritariamente as condições de ensino experimental das ciências, de recurso a trabalho de terreno e de utilização sistemática de informação actualizada;
- c) Estimular o reforço da qualidade pedagógica no ensino superior;
- d) Encorajar especialmente o reforço da qualidade do ensino superior privado;

e) Promover a captação competitiva de docentes e investigadores qualificados: combater o paroquialismo na expansão do ensino superior;

5.3 — Garantir pertinência às políticas relativas ao ensino superior e aos respectivos instrumentos:

- a) Promover exames internacionais independentes à política educacional portuguesa;
- b) Promover o estudo, a informação e a consulta relativos à elaboração dos programas do Quadro Comunitário de Apoio com incidência no ensino superior e na investigação científica;

5.4 — Renovar os modelos organizacionais do ensino superior e adaptá-los às novas condições e objectivos:

- a) Consagrar finalmente a autonomia universitária em condições de responsabilidade idênticas às que regem os estabelecimentos universitários públicos dos países europeus mais desenvolvidos;
- b) Flexibilizar a separação, hoje quase estanque, entre politécnicos e universidades:

Estimular o desaparecimento dos graus de bacharel e licenciado, a substituir por diploma de estudos superiores;

Estimular a cooperação entre as actuais escolas politécnicas e universitárias em cursos comuns;

Encorajar a permeabilidade e convergência entre carreiras docentes universitárias e politécnicas;

Estimular a participação dos politécnicos em actividades de investigação e em redes de cooperação;

c) Reforçar institucionalmente as actividades de investigação junto das universidades, em múltiplas formas organizativas;

5.5 — Valorizar e dar a conhecer o ensino superior:

- a) Valorizar, simbólica e materialmente, a carreira docente do ensino superior e a carreira de investigação e combater qualquer precarização de carreiras;
- b) Promover a crescente abertura do ensino superior ao meio social exterior; reconhecer o novo papel do ensino superior e da investigação científica no desenvolvimento das regiões;
- c) Promover a informação do ensino superior e da investigação científica para o grande público e lançar um dia nacional de portas abertas para o ensino superior e a investigação científica;
- d) Reforçar o conhecimento sobre o ensino superior;

5.6 — Estimular a internacionalização do ensino superior português;

5.7 — Promover a melhoria urgente das aprendizagens no ensino básico e secundário e a sua articulação com o ensino superior, em especial o ensino experimental das ciências;

5.8 — Estimular formas de antecipação e de retroacção entre a procura social de diplomados e a oferta de formações superiores.

#### A expansão da educação pré-escolar — análise de um projecto de decreto-lei do Ministério da Educação

**Parecer n.º 2/95. — Preambulo.** — No uso da competência que lhe é conferida pela Lei 31/87, de 9-7, nos termos regimentais, e por iniciativa própria, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro relator Prof. Doutor João Formosinho, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 5-7-95, deliberou aprovar, por unanimidade, o referido projecto, emitindo, assim, o seguinte

#### Parecer

**Introdução.** — O Conselho Nacional de Educação aprovou um parecer sobre a educação pré-escolar em Portugal que mereceu a unanimidade dos parceiros da sociedade civil aí representados —

partidos políticos e autarquias, parceiros económicos, sindicais, culturais, educacionais e pedagógicos. Tal parecer contribuiu para animar o debate nos fóruns educacionais e na comunicação social sobre a educação pré-escolar.

O Governo decidiu neste ano apresentar e aprovar um modelo organizacional de expansão da educação pré-escolar que não mereceu idêntico consenso. Pelo contrário, suscitou críticas públicas de vários parceiros.

Dado ser a educação pré-escolar uma área de interesse relevante para o País e uma área que, por isso, preocupa muito este Conselho, apresenta-se um parecer breve sobre esta iniciativa governamental, que traduz o desejo do Conselho de acompanhar a evolução legislativa e estratégica nesta área vital do sistema educativo.

O parecer procura apresentar e analisar os problemas que esta iniciativa — ou outras congéneres que, no futuro, se venham a propor — têm de resolver. Assim, este parecer procura contribuir para a criação de um modelo organizacional concreto de expansão da educação pré-escolar que mereça o mesmo consenso que o parecer n.º 1/94 mereceu.

1 — Apresentação global do projecto governamental:

O Governo apresenta um plano de expansão da educação pré-escolar que visa atingir uma cobertura próxima dos 90% das crianças, entre os 3 e os 5 anos até 1999.

O Governo visa estimular essa expansão não criando mais nenhum jardim-de-infância estatal nem contratando mais nenhuma educadora de infância, mas apelando ao esforço das diversas instituições não estatais que actuam no campo — autarquias, instituições privadas de solidariedade social (IPSS) e estabelecimentos de ensino particular e cooperativo (EECP) (1).

O instrumento operacional escolhido é o contrato-programa acompanhado da celebração de protocolos concedendo o Ministério da Educação uma comparticipação anual por sala, que visa cobrir apenas a componente horária respeitante à função educativa. O apoio financeiro estatal pode ser complementado pelas mensalidades dos pais, que visam cobrir os custos da função social de guarda.

Tal componente deve ser ministrada por educadores de infância profissionais, cabendo ao Ministério da Educação a tutela, a inspecção, o acompanhamento e o controlo da qualidade pedagógica dos estabelecimentos com os quais foi celebrado protocolo.

O Ministério da Educação, no seu plano de expansão — não apresentado publicamente —, deu prioridade aos grandes centros urbanos e às zonas industrializadas de elevada densidade populacional e às zonas com maior índice de insucesso e abandono escolar.

O Ministério da Educação incentiva a criação de unidades com mais de uma sala e de unidades incluídas em escolas do 1.º ciclo do ensino básico.

Quanto ao pessoal docente ele é recrutado e gerido livremente pelas entidades promotoras, de entre educadores de infância profissionais e deverá ter acesso à formação contínua. Tal pessoal não ganhará nenhum vínculo ao Estado nem ingressará numa carreira docente.

2 — Crítica dos parceiros sociais ao processo:

Este projecto foi objecto de várias críticas dos parceiros da sociedade civil por dois tipos de razões:

- Discordâncias quanto ao processo utilizado para a sua elaboração e aprovação;
- Discordâncias quanto às soluções encontradas.

Quanto ao processo utilizado, há críticas relativas à falta de consulta e falta de diálogo antes e depois da apresentação do projecto.

Quanto às soluções apresentadas, as críticas principais incidem sobre a capitação insuficiente, sobre a falta de apresentação concomitante de um plano de expansão, sobre a não assunção pelo Estado da criação de mais jardins-de-infância da rede pública, sobre a não consideração do papel das autarquias, sobre a não legalização dos

jardins-de-infância autárquicos, sobre a não inserção profissional numa carreira das educadoras de infância e a sua não vinculação ao Estado.

3 — Apreciação global do processo:

Podemos começar por fazer uma apreciação global do processo de elaboração, apresentação e aprovação das medidas governamentais em apreço relativas à educação pré-escolar.

Quanto ao processo, os aspectos positivos são a intenção de fazer alguma coisa neste campo e a tendência de conceder mais competências ao Ministério da Educação no campo da educação pré-escolar. Como aspectos claramente positivos temos a definição das áreas prioritárias de actuação no art. 10.º, o fomento de unidades organizacionais com mais de uma sala e a sua ligação ao 1.º ciclo do ensino básico e a terminologia usada — «estabelecimentos de educação pré-escolar».

Os aspectos negativos deste processo são:

- 1) A não apresentação concomitante de um plano de expansão da educação pré-escolar;
- 2) A ausência de apresentação dos estudos técnicos que fundamentaram as decisões ou, em alternativa, de um preâmbulo clarificador das razões aduzidas para as opções governamentais;
- 3) A ausência de medidas em relação à rede estatal de jardins-de-infância, que a equipa ministerial diz não servir (no seu horário) adequadamente as famílias;
- 4) A não resolução de contenciosos anteriores com entidades cuja vontade se quer mobilizar, como o não cumprimento de compromissos assumidos pelo Estado em relação às autarquias da criação de lugares docentes para os jardins-de-infância criados pelas autarquias;
- 5) A ausência de concertação social com os parceiros da sociedade civil num processo que assenta na mobilização destes.

Tais aspectos negativos agravam-se com o *timing* da decisão, que torna muito difícil a instrução de processos e estabelecimentos de contratos-programa em número significativo no mandato do actual governo.

Os aspectos negativos deste processo põem em sério risco a articulação com as diversas instituições que actuam neste campo, articulação que é o motor de todo o processo, no projecto governamental.

Podemos sintetizar esta apreciação global dizendo que não se pode assentar um projecto que se apoia na iniciativa da sociedade civil em decisões não dialogadas nem concertadas com as entidades dessa sociedade civil.

4 — Apreciação global das soluções encontradas:

4.1 — A não assunção pelo Estado da educação pré-escolar como educação básica.

O projecto de decreto-lei não segue a orientação principal resultante do consenso obtido pelo CNE — a assunção pelo Estado da educação pré-escolar numa perspectiva de educação básica. Esta não assunção é evidentemente o pecado original da proposta governamental e dela deriva um conjunto de insuficiências e incongruências.

Assim se explica que o Ministério da Educação continue a não assumir o cumprimento do normativo legal que o obriga a dotar de educadores de infância os jardins-de-infância construídos pelas autarquias.

A prova cabal desta não assunção está no facto de a capitação anual por sala ser claramente insuficiente para cumprir os normativos actuais estatais quanto à componente educativa nos jardins-de-infância. Daqui se deduz que ou se espera que os pais participem na componente educativa ou se pressupõe uma componente educativa de inferior qualidade sem pessoal suficiente e sem material adequado ou remunerando o pessoal docente abaixo da tabela salarial da carreira docente.

Esta não assunção do Estado da educação pré-escolar como educação básica leva-o a não equacionar com clareza o papel do Estado no processo e ainda menos o papel das autarquias. Esta não assunção dispensa o Governo de propor um quadro global de organização do sector, propondo em vez disso um novo tipo de oferta. Por isso mesmo esta nova oferta pode transformar-se numa quinta rede a acrescentar às existentes, como iremos ver de seguida.

(1) Pressupomos que é lapso a não enumeração formal destas entidades no articulado legal, pois que a nota de imprensa as refere. No entanto, a não ser clarificado legalmente este ponto, poderão teoricamente concorrer a este programa empresas, clubes desportivos, associações recreativas e outras entidades, o que não configura a função educativa predominante que deve caber à educação pré-escolar.

4.2 — A não elaboração de um plano de expansão e de uma estratégia de implementação do programa.

O projecto governamental não vem acompanhado nem de um plano de expansão da educação pré-escolar nem de uma estratégia de execução desse plano. Não basta dizer que se quer cobrir 90% das crianças entre os 3 e os 5 anos até 1999. É preciso quantificar região por região e concelho por concelho a situação existente e o avanço progressivo dessa cobertura. Isso não foi apresentado aos parceiros que vão implementar o programa.

Por outro lado, é preciso ter uma estratégia de implementação que explicita os incentivos que são dados às entidades promotoras para aderirem ao programa não só em termos de financiamento (já explicitado), mas em termos de parceria na decisão estratégica, em termos de competências e atribuições, em termos de papel a desempenhar no sistema. Na verdade, não se sabe qual a estratégia de implementação deste programa, assim como não se sabe como é coordenada a oferta pré-escolar em cada região ou em cada concelho.

4.3 — A possibilidade de uma quinta rede de jardins-de-infância em Portugal.

Não é claro se esta proposta não vem acrescentar às quatro redes de jardins-de-infância já existentes uma quinta rede com outras regras. Isto significaria, na prática, aumentar a entropia de um sistema já demasiado entrópico. Embora não seja esse obviamente o desiderato do Governo, a possibilidade de uma quinta rede é real pela fluidez jurídica do diploma e pelo facto de os normativos aplicáveis às salas novas a criar serem diferenciados dos já existentes.

Iremos apresentar algumas das razões que sustentam a hipótese de se vir a consagrar na prática uma quinta rede de jardins-de-infância com regras e financiamento próprios.

Os subsídios concedidos às IPSS e aos EEPC através deste programa virão somar-se a outros subsídios concedidos aos mesmos pelo Ministério do Emprego e Segurança Social e pelo Ministério da Educação, respectivamente, mas com outras regras. A não ser clarificado o processo, teremos na mesma unidade organizacional salas (isto é, crianças, famílias e educadoras) que se regem por umas regras e salas que se regem por outras. Teremos eventualmente condições de acesso diferentes, pois as previstas no art. 5.º do projecto governamental não coincidem com as das IPSS, teremos mensalidades familiares diferentes, pois a contabilização da componente educativa financiada pelo Ministério da Educação (art. 6.º, n.º 2) pode ser diferente da preconizada por outras fontes de financiamento, teremos ainda mais educadoras recrutadas e remuneradas diferentemente conforme as redes.

Esta ambiguidade leva a outra — quando o art. 8.º, n.º 2, refere que «Ao Ministério da Educação [...] compete o acompanhamento e o controlo da qualidade pedagógica dos estabelecimentos» está a referir-se, no caso das IPSS e das autarquias, a todo o estabelecimento ou só às novas salas implementadas pelo contrato-programa? Ou seja, a intenção da tutela única e inspecção pedagógica pelo Ministério da Educação só se aplica a esta quinta rede ou a toda? Teremos, neste caso, na mesma unidade organizacional, salas inspeccionadas e tuteladas pelo Ministério da Educação e salas sem inspecção nem essa tutela?

Isto leva-nos a concluir que a expansão da educação pré-escolar não se pode fazer por adição de mais um programa de expansão à oferta já existente, mas por uma reconceptualização global da educação pré-escolar em Portugal.

4.4 — A não conceptualização do papel das autarquias como entidades de direito público.

As autarquias não são entidades de direito privado, embora também possam actuar como tal, são entidades de direito público. A regulamentação proposta pelo Governo esquece esta realidade. As autarquias surgem a par das IPSS e das EEPC, apenas consideradas como entidades de direito privado, parte integrante da sociedade civil, do não Estado.

Ora, as autarquias têm competências públicas em relação à educação pré-escolar e em relação ao ensino básico, competências na construção e manutenção do edifício, competências na rede escolar, competências na acção social escolar.

Como desempenham as autarquias o seu papel de administração pública em relação a estas novas unidades orgânicas? Nada parece

definido a este respeito. Iremos apresentar exemplos que clarificarão a inquietação do Conselho a este respeito.

Sendo a capitação proposta insuficiente, as autarquias terão de pedir comparticipação aos pais para os promover. Mas poderão as autarquias ter a funcionar jardins-de-infância em três regimes jurídicos — o regime estatal/autárquico dos jardins-de-infância da rede pública, jardins-de-infância autárquicos resultantes do não cumprimento pelo Estado da obrigação de criar lugares docentes nos jardins criados pelas autarquias e estes jardins-de-infância agora criados? Poderão pedir comparticipação aos pais nuns e não noutros?

Que competências tem a autarquia em relação à rede escolar para poder cumprir as prioridades definidas no projecto governamental — criar duas ou mais salas de educação pré-escolar incluídas em escolas do 1.º ciclo do ensino básico [art. 10.º, n.º 2, als. c) e d)]? Sendo as escolas básicas do 1.º ciclo maioritariamente estatais/autárquicas, que competências tem a autarquia em relação a elas a este nível? Pode a autarquia solicitar ou determinar que funcionem salas de educação pré-escolar em escolas básicas do 1.º ciclo? A clarificação desta competência autárquica em relação à rede escolar (e pré-escolar) é essencial para ajuizar das possibilidades de êxito deste novo programa no que diz respeito ao envolvimento autárquico.

Poderão os jardins-de-infância autárquicos candidatar-se a este programa? Parece que sim.

Que relação existe entre as autarquias e os profissionais de educação de infância — uma mera relação de direito privado ou uma relação de direito público?

Que papel tem a autarquia na coordenação da oferta no seu concelho?

Enfim, um conjunto amplo de interrogações que resultam da não conceptualização da autarquia como agente da Administração Pública.

4.5 — O instrumento contrato-programa.

Os contratos-programas são, em geral, um bom instrumento de consecução de programas de expansão e implementação de novas áreas. Mas a sua credibilidade e utilidade dependem estritamente da entidade que o promove. E a credibilidade desta depende da prévia resolução dos problemas e dificuldades geradas com as redes existentes antes de iniciar um novo tipo de oferta.

Por outro lado, a flexibilidade deste instrumento só é amplamente positiva se o quadro normativo de articulação interinstitucional estiver previamente e claramente definido numa definição que acolhe o consenso maioritário dos que o vão implementar.

O instrumento contrato-programa é positivo, mas não dispensa, antes impõe, um quadro geral da educação pré-escolar. Tal quadro geral não foi apresentado.

4.6 — A escolha das famílias.

Analisando a questão do ponto de vista das famílias, visto que a educação pré-escolar é também um serviço à família, será desejável que possam escolher livre e conscientemente os serviços educativos de melhor qualidade.

A conceptualização da educação pré-escolar como etapa de educação básica cabe ao Estado e, assim, deve proporcionar às famílias, em todas as circunstâncias, a existência de oferta que configure essa intencionalidade educativa. Assegurada esta oferta, está assegurada uma escolha adequada por parte das famílias, uma escolha em que factores como a acessibilidade física, o horário, a acessibilidade financeira, a quantidade e a qualidade dos serviços oferecidos, a qualidade e quantidade do pessoal docente são factores importantes de escolha.

Contribui esta proposta governamental para aumentar a escolha da família? Só o conseguirá realmente se autorizar e incentivar a rede pública a oferecer horário e serviços complementares (como actividade de ocupação dos tempos livres), de outro modo perpetuará a dualidade de tipos de oferta. O pretexto de que as educadoras e os jardins-de-infância estatais não querem modificar a sua oferta só será válido se lhes for dada a oportunidade de o fazerem.

Outro assunto que interessa às famílias é o da sua participação nos custos da educação pré-escolar dos filhos. Sobre isto a proposta governamental é ambígua, ambiguidade agravada pela clara insuficiência da capitação prevista na proposta para a cobertura de todos os custos educativos. Diz a proposta «Na fixação das mensalidades [estabelecidas pela instituição ou entidade promotora] não poderá ser

imputado qualquer custo à função educativa financiada pelo Ministério da Educação».

Aqui, há duas possibilidades de interpretação — «não pode ser imputado qualquer custo à função educativa (porque ela é) financiada pelo Ministério da Educação» ou «não pode ser imputado qualquer custo (aquela parte da) função educativa (que é) financiada pelo Ministério da Educação». Qualquer destas interpretações cabe na letra da lei, sendo a primeira mais conforme à conceptualização da educação pré-escolar como educação básica e ao desejo de expansão do sistema, sendo a segunda a que corresponde à intenção do legislador, dado o montante de apoio financeiro que estabeleceu ser insuficiente para a cobertura da função educativa.

5 — Apreciação na especialidade.

Na apreciação na especialidade iremos ver a posição de cada entidade promotora em relação a este novo tipo de oferta da educação pré-escolar.

5.1 — A situação das IPSS perante a nova proposta governamental.

Como sabemos, o parecer n.º 1/94 do CNE apontava nos problemas principais da educação pré-escolar em Portugal (secção 6.8) o divórcio em relação à rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico, a prevalência dos conteúdos assistenciais sobre os contextos educativos a falta de controlo e apoio técnico em relação aos jardins-de-infância tutelados pelo MEES e a diferença de estatuto e remuneração dos educadores entre as redes tuteladas pelo ME e pelo MEES. Que contributo dá a presente proposta governamental para a resolução destes problemas? Esta pergunta pode ser desdobrada em várias perguntas:

- Como se incentiva a inserção de uma lógica educativa nos jardins-de-infância das IPSS?
- Como se incentiva nas novas salas a criar nas IPSS a articulação com o 1.º ciclo do ensino básico maioritariamente estatal?
- O artigo 8.º, n.º 3, da proposta governamental configura o estabelecimento da tutela única do Ministério da Educação sobre a educação pré-escolar que o parecer do CNE recomenda ou não?
- Que apoio técnico será dado às IPSS?

Em resumo, está por definir o papel das IPSS na educação pré-escolar concebida como educação básica.

As IPSS têm uma forte lógica assistencial e várias actuam em zonas carecidas. Não deverá a diversidade de contextos sociais em que actuam as IPSS ser contemplada no financiamento da sua componente assistencial? Como podem as IPSS criar salas de educação pré-escolar em escolas básicas do 1.º ciclo, visto as IPSS não assegurarem o ensino básico?

5.2 — A situação dos jardins-de-infância estatais perante a nova proposta governamental.

Um dos grandes argumentos implícita e explicitamente aduzidos pela equipa ministerial para esta proposta é o das unidades estatais pré-escolares terem horários que não servem os interesses das famílias. No entanto, nada é feito para modificar este estado de coisas, o que é paradoxal. O Estado procura incentivar as entidades privadas a contribuírem para a resolução do problema da educação pré-escolar, mas escusa-se a dar o seu contributo na rede que tutela, orienta e dirige.

A rede pública não pode ser tratada como um fóssil vivo em que não se mexe, como um museu pedagógico que faz parte das curiosidades do passado. Tem um enorme papel a desempenhar na educação pré-escolar em Portugal.

Quanto às possibilidades de dentro da rede pública se resolver o problema dos horários, remetemos para o parecer n.º 1/94 e para experiências já desenvolvidas no continente e nas Regiões Autónomas. Isto implica também abertura dos educadores e dos sindicatos de professores à dimensão da educação pré-escolar como serviço à família. Mas será preciso também que o Estado aceite uma gestão flexível dos centros públicos, com horários diferenciados conforme as necessidades e, dada a possibilidade de o prolongamento de horário ser paga, a possibilidade de gestão financeira flexível.

Aliás, tal propósito, aparentemente afastado na regulamentação em análise, parece estar presente no anúncio pelo Ministério da Educação da constituição de uma comissão mista dos dois ministérios (ME

e MESS) para promover a função social de guarda em todas as redes. Trata-se de uma iniciativa positiva, pois abre a porta à discussão dos reais problemas do sector. Deve, no entanto, lembrar-se novamente que há um terceiro parceiro de administração pública neste processo — a autarquia.

5.3 — A situação dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo perante a nova proposta governamental.

O ensino particular e cooperativo parece ser o que está mais preparado para beneficiar destes contratos-programa. De facto, pode gerir facilmente a combinação da função educativa com a função social de guarda, não tem os constrangimentos jurídico-financeiros de distinção entre verbas para a componente educativa e verbas para a guarda, possui a possibilidade em muitos casos de integrar as novas salas de educação pré-escolar no mesmo espaço físico e organizacional das salas do 1.º ciclo do ensino básico, têm clarificada a tutela e a inspecção pedagógica.

Não tem, no entanto, facilidade de avançar para novas zonas urbanizadas e industrializadas de elevada densidade populacional onde não estiver já implementado. Tem ainda o problema atrás referido — como gerir no mesmo espaço organizacional salas de educação pré-escolar que estão submetidas a regras e funcionamentos diferentes, que podem implicar participações dos pais diferenciadas?

6 — Estatuto e papel dos profissionais de educação de infância.

Como se diz no parecer n.º 1/94 «a educação pré-escolar de qualidade é um dos maiores investimentos que uma sociedade pode fazer». Citando estudos feitos, o parecer refere «que *algumas, mas não todas* as experiências de educação pré-escolar põem as crianças no caminho de maior empenhamento na escola, de melhores empregos e de menor índice de participação em comportamentos anti-sociais». É que «os benefícios educacionais resultam não explicitamente do que se ensina às crianças, mas dos efeitos que conseguimos nas atitudes das crianças em relação às aprendizagens, à sua auto-estima e à sua orientação para a tarefa». «Como a qualidade dos serviços depende sobretudo da qualidade dos educadores esta é uma área importante de análise» (1).

O que nos é proposto nesta iniciativa governamental não é tranquilizador a este respeito. Em relação ao estatuto das educadoras, poderá efectivamente gerar-se uma quinta rede sem o enquadramento normativo da rede tutelada pelo Ministério da Educação, sem a inserção numa carreira, sem um mínimo remuneratório garantido. Iremos analisar brevemente algumas questões — a precariedade do vínculo, a remuneração, a inserção numa carreira e as condições técnicas do exercício da profissão.

Diz-nos a proposta governamental que as entidades promotoras recrutam, seleccionam e gerem livremente o pessoal docente, devendo recrutar educadoras de infância profissionais (art. 4.º), apoiando o Ministério da Educação em termos não especificados o acesso do pessoal docente à formação contínua (art. 2.º, n.º 3). Podemos desde já comentar que este último preceito poderá ou não ser inviabilizado pela gestão livre do pessoal docente pelas entidades promotoras.

A existência de um *nível remuneratório* condigno é condição necessária para a representação social da educação de infância como uma actividade educativa profissional distinta da actividade doméstica das mães e do mero tomar conta das crianças. Ou seja, a remuneração dos profissionais de educação pré-escolar é também um factor importante na conceptualização da educação pré-escolar como educação básica. Esta proposta não assegura este nível de remuneração.

A *selecção do pessoal* deve por isso ser balizada por critérios pedagógicos e de exigência técnica. O exercício da actividade educativa deve ser enquadrada em normas técnicas cuja orientação cabe, na sala de aula, ao educador e cujo controlo deve caber à inspecção. Tem de ficar socialmente explícito que não se está perante uma actividade de guarda doméstica, cuja definição é produzida nesse mesmo contexto pela entidade patronal. Trata-se de uma actividade técnica sujeita a orientações e controlo da mesma natureza. É indispensável definir que é este o tipo de profissionalidade exigido, até para se poder esperar da intencionalidade educativa

(1) Secções 1 e 4.8 do parecer n.º 1/94.

destes estabelecimentos a sua inserção no espírito da educação básica.

A *gestão do pessoal* deve por isso ser enquadrada também por normas técnicas e deve ser imprescindível a existência de um apoio técnico sistemático e inspeção por parte do Ministério da Educação, dentro de um sistema de tutela único de todo o sector.

A *carreira* dessas educadoras é, pelas razões já expostas, uma questão importante. Espera-se delas que tenham uma atitude de educação permanente e prática de autoformação, que devem ser consagradas numa carreira que sirva de enquadramento e de estímulo profissional.

O *acesso à formação contínua* deve, assim, ser defendido e definido de forma clara, pois é condição necessária para o tipo de profissionalidade necessária nesta actividade educativa.

Claro que se pode e deve questionar a opção pela não funcionalização pública das educadoras de infância, sobretudo porque esta opção não resulta de considerações de uma profissionalidade de novo tipo, mas de constrangimentos das políticas governamentais em relação ao número de funcionários públicos. Mas também se não deve considerar que só o Estado-patrão garante direitos. Para isso é preciso que o Estado-tutela/Estado-administrador garanta que as instituições promotoras/entidades patronais criem as condições de trabalho adequadas aos fins que a educação pré-escolar prossegue. Se o Estado não souber desempenhar estes papéis, isto é, se oscilar entre o Estado máximo que é proprietário, tutela e administração e o Estado que não tutela, nem inspeciona, nem dirige, então a não funcionalização das educadoras terá consequências graves.

7 — Comentário final — a mudança por justaposição de camadas.

A proposta de mudança do Governo baseia-se num processo de mudança típico dos países ibérico-latino-americanos — a justaposição de camadas. Muda-se acrescentando uma nova camada às camadas já existentes. Assim o sistema compõe-se de camadas sobrepostas com espírito e regras diferentes, que tornam difícil a sua compreensão e morosa a sua gestão. Como alguns já referiram, isto transforma os sistemas nestes países em museus vivos, pois através da análise da legislação em vigor e das instituições se pode visitar o passado longínquo, o passado próximo e o presente.

No entanto, os benefícios deste tipo de mudanças são muito variáveis. Corre-se o risco de o bem que se quer fazer se fazer mal e o mal que se quer fazer se fazer bem. É mais seguro proceder a um enquadramento normativo e organizacional global neste processo de mudança.

8 — Recomendações:

Termina-se produzindo algumas recomendações que a análise deste projecto de decreto-lei sugere:

*Recomenda-se à Assembleia da República:*

- 1) Que defina a educação pré-escolar como a etapa inicial da educação básica.

*Recomenda-se ao Governo:*

- 2) Que elabore um modelo organizacional global de educação pré-escolar, na assunção de que ela é a etapa inicial da educação básica e de que é um instrumento importante de combate à desigualdade social;
- 3) Que clarifique a responsabilidade pela promoção de uma rede nacional de educação pré-escolar que garanta a concretização do direito à educação em todo o território nacional;
- 4) Que conceptualize o papel das autarquias como entidades de administração pública, clarificando as suas competências na coordenação e gestão da rede pré-escolar e escolar;
- 5) Que elabore ou divulgue um plano concreto quantificado de expansão da rede pré-escolar, para os interessados o conhecerem e actuarem em conformidade;
- 6) Que no processo utilize uma metodologia de diálogo e consulta que possa mobilizar os agentes institucionais que se quer mobilizar;
- 7) Que elabore uma estratégia clara de implementação explicitando os incentivos e competências a conceder aos parceiros que se querem envolver neste processo.

5-7-95. — O Presidente, *Eduardo Carrega Marçal Grilo*.

## UNIVERSIDADE ABERTA

**Rectificação.** — Por ter saído com inexactidão o Desp. 64/R/95, de 31-5, publicado no DR, 2.ª, 146, de 26-6-95, de novo se publica o referido despacho:

**Desp. 64/R/95.** — Sob proposta do conselho científico e ao abrigo da al. e) do art. 2.º do Dec.-Lei 323/84, de 9-10, e do despacho reitoral de 15-7-94, nos termos da deliberação n.º 7 do senado universitário, em sessão de 14-7-94, que instituiu o curso de mestrado em Estudos Americanos na Universidade Aberta:

Determino o seguinte:

- 1 — O número de vagas para o curso de mestrado em Estudos Americanos é fixado em 20.
- 2 — A percentagem reservada a docentes do ensino superior é de 10% destas vagas.
- 3 — O prazo de candidaturas decorrerá até 2-10-95.
- 4 — As matrículas e inscrições decorrerão até 15-12-95.
- 5 — O calendário lectivo terá início em 2-1-96.
- 6 — Todas as informações acerca deste curso serão prestadas pela Universidade Aberta, Rua da Escola Politécnica, 141 a 147, 1250 Lisboa, pelos seguintes serviços:

Serviços Académicos:

Telefones: 01/397 56 12; 01/397 64 13; 01/397 75 01;

Secretariado do mestrado:

Telefone: 397 23 34, extensões 11 44 e 16 43.

17-7-95. — A Vice-Reitora, *Maria José Tavares*.

## UNIVERSIDADE DOS AÇORES

**Desp. 142/95.** — Nos termos do estabelecido no Dec.-Lei 219/92, de 15-10, nomeio para integrarem o júri das provas de acesso à categoria de assistente de investigação do licenciado Paulo Jorge Soares de Amaral Borges:

Presidente — Doutor Mário Alberto Alves de Oliveira Salgueiro, professor auxiliar do Departamento de Geociências, Universidade dos Açores, por delegação do presidente do conselho científico.

Vogais:

Doutor César Augusto Canelhas Freire de Andrade, professor auxiliar do Departamento de Geologia da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

Doutor Victor Hugo Lecoq Lacerda Forjaz, professor auxiliar do Departamento de Geociências da Universidade dos Açores.

**Desp. 143/95.** — Nos termos do estabelecido no Dec.-Lei 219/92, de 15-10, nomeio para integrarem o júri das provas de acesso à categoria de assistente de investigação do licenciado José Manuel Rodrigues Pacheco:

Presidente — Doutor Mário José Amaral Fortuna, professor associado do Departamento de Economia e Gestão da Universidade dos Açores, por delegação do presidente do conselho científico.

Vogais:

Doutor John Edward Guest, professor do Planetary Image Center Observatory, University of London.

Doutor Mário Alberto Alves de Oliveira Salgueiro, professor auxiliar do Departamento de Geociências da Universidade dos Açores.

23-6-95. — Pelo Reitor, o Vice-Reitor, *José Guilherme Fernandes*.