

# Educação de infância: primeira etapa da educação básica

---

**Carlos Meireles-Coelho e Ana Bela Ferreira** (Universidade de Aveiro).

Org. Paula Pequito e Ana Pinheiro. *CIANEI: Actas do 1.º Congresso Internacional de Aprendizagem na Educação de Infância*. Porto: Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti, 17/19-11-2005. ISBN: 989-557-257-3.

---

Na sequência do último grande relatório para a Unesco ([Delors, 1996](#)), a [Lei 5/97](#) preconizou que "a educação pré-escolar é a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida". No entanto a [Lei 5/97](#) não tira as consequências do que isso quer dizer e nas propostas de alteração da [Lei de Bases](#) todos isolam a educação de infância, impedindo a sua integração na educação básica.

\* \* \*

Desde a década de 70 do séc. XX, organismos internacionais ligados à educação têm procurado investigar e fomentar a nova concepção de educação permanente "ao longo da vida". Nesta perspectiva não faz mais sentido dividir o sistema educativo em educação *pré-escolar*, *escolar* e *extraescolar*... sendo introduzida uma nova concepção de "educação básica" que integra os antigos "pré-escolar" e "ensino primário ou básico".

O Conselho da Europa fez alargados estudos sobre a educação de infância e o ciclo dos 4 aos 8 anos com a integração dos mesmos educadores-professores com a mesma formação na mesma escola, tendo como objetivos fundamentais o desenvolvimento da

socialização, da linguagem oral, da autonomia e do conhecimento do mundo e dos outros, sem alfabetização precoce e sem os métodos da escola primária no jardim de infância e, pelo contrário, com a presença de educadores e dos métodos do jardim de infância na escola primária. Desses estudos realçamos: a *Resolução nº 3* adoptada pela 6.ª Conferência Permanente dos Ministros Europeus da Educação do Conselho da Europa (Versalhes, 1969), o simpósio de Veneza (1971), o simpósio de Leyde, o simpósio "*A continuidade entre a educação pré-escolar e o ensino primário*" (1.ª parte em Versalhes, 1975, e 2.ª parte em Bournemouth, UK, 1977), o simpósio "*A educação pré-escolar dos filhos dos imigrantes*" (Berlim, 1976), o simpósio "*A educação pré-escolar nas regiões de fraca densidade populacional*" (Storlien, Suécia, 1977) que deu particular atenção ao "*Projeto-piloto: A integração do ensino pré-primário e do ensino primário na Holanda*", desde 1976 com integração da escola pré-primária ou maternal (crianças dos 4 aos 6 anos) e da escola primária (dos 6 aos 12 anos) *numa única e mesma escola básica dos 4 aos 12 anos*, de modo a assegurar uma melhor continuidade no desenvolvimento de cada criança, tendo em consideração que é a maturidade real de cada criança, e não a sua idade,

que deve determinar o seu grupo de referência.

Em 1981, a 3 e 4 de junho, em Lisboa, a 12ª sessão da Conferência Permanente dos Ministros Europeus da Educação do Conselho da Europa, subordinada ao tema "[Declaração sobre a educação das crianças dos três aos oito anos](#)", identifica alguns objetivos a ser alcançados neste nível de educação: – o período *dos 3 aos 8 anos* é decisivo no desenvolvimento de todas as crianças; – os estabelecimentos pré-escolares têm um *papel indiscutível no desenvolvimento harmonioso das crianças*, além de prestarem um serviço importante à sociedade com a *função de guarda das crianças cujos pais trabalham fora de casa*; – a política de educação em relação ao sector pré-escolar precisa de ser revista em conjunto com os primeiros anos de escolaridade primária; – o papel específico da educação pré-escolar e a sua interação com a educação escolar obrigatória; – a questão de saber se a educação pré-escolar deve ser alargada a todas as crianças e ser mesmo obrigatória (para proteger a pequena percentagem de crianças que resta); – *a educação pré-escolar dentro do sistema escolar*; – a participação ativa dos pais nos interesses da criança para criar um bom ambiente para o desenvolvimento da sua aprendizagem; – coordenação entre os serviços para assegurar a continuidade sem uniformidade; – educadores e professores do ensino primário devem ser formados de forma a que a consistência dos objetivos e a continuidade da prática entre os dois sectores se torne realidade; – se não for assegurada a componente educativa na educação pré-escolar, podem ocorrer problemas na transição para a escola primária; – quando a educação pré-escolar não está integrada no sistema educativo, é

mais difícil assegurar a coordenação e continuidade na transição para a escola primária; – compatibilizar os horários da instituição educativa com os dos trabalhos dos pais; – flexibilidade nos horários de trabalho; – encontrar solução para problemas específicos e regionais; – coordenação com outras áreas de política; – as políticas relativas à educação pré-escolar devem ser integradas; – educação pré-escolar acessível para todos; – identificar as vantagens e desvantagens de cada sistema e usar estas análises para os melhorar... A principal razão da prioridade na continuidade e articulação com a idade da alfabetização (3/4 anos até 7/8 anos) reside na necessidade cada vez maior de desenvolver socialmente todas as crianças, em particular na linguagem falada, para poder depois ter acesso à aprendizagem da linguagem escrita.

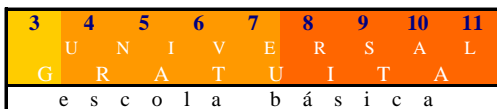
Em Portugal a [Constituição de 1976](#) determinava que se criasse "um sistema público de educação pré-escolar" (art. 74.º), o que foi instituído legalmente pela [Lei 5/77](#), dos 3 anos até à entrada no ensino primário. A [Lei 46/86](#) de 14 de outubro (*Lei de Bases do Sistema Educativo*) veio integrar a educação pré-escolar no sistema educativo, considerando que

- 1) "a educação pré-escolar *destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico*";
- 2) "a frequência da educação pré-escolar é *facultativa*";
- 3) "*o Estado deve apoiar as instituições de educação pré-escolar integradas na rede pública*, subvencionando, pelo menos, uma parte dos seus custos de funcionamento";
- 4) não prevê articulação-continuidade nem para antes dos 3 anos nem para depois dos 6 anos;
- 5) "*incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar... constituída por instituições*

próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais...; • 6) "ao ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógico e técnico, e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação."



Em 1988, o Conselho da Europa (*Projeto n.º 8 do CDCC: A inovação no ensino primário. Relatório final*) defende que "é importante melhorar a *continuidade entre a educação pré-escolar e o ensino primário*, para garantir que as práticas pedagógicas acompanhem e favoreçam um desenvolvimento contínuo da criança... *Os processos de aprendizagem e as técnicas de ensino utilizadas deveriam levar à criação de um processo contínuo sem interrupções para as crianças dos 3-4 aos 11-12 anos numa mesma escola básica (com o mesmo pessoal com a mesma formação)*". Esta posição integra a educação pré-escolar num novo ensino primário mais amplo ou, como se prefere chamar, na "educação básica" (que não só "ensino básico"), por integrar especialmente "os ensinamentos pré-primário e primário".



Em 1996, o *Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI – Educação: um tesouro a descobrir* ("Relatório Delors") vem confirmar que "é no seio da família,

mas também e mais ainda, ao nível da *educação básica (que inclui em especial os ensinamentos pré-primário e primário)* que se forjam as atitudes perante a aprendizagem que durarão durante toda a vida" e que "a educação básica para as crianças pode ser definida como uma educação inicial (formal ou não formal) que *vai, em princípio, desde cerca dos três anos de idade até aos doze, ou menos um pouco*". Também a UNESCO aponta, como o Conselho da Europa, para uma integração da "educação inicial (formal ou não formal)" da educação básica dos 3 aos 12 anos, ficando a educação até aos 3 anos sob a responsabilidade direta da família (a quem o Estado deve assegurar os meios necessários, nomeadamente garantindo o salário a um dos pais para tomar conta do filho/a durante os dois ou três primeiros anos ou financiando creches com ligação próxima dos pais).

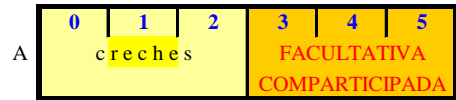
Em 1977 a [Lei 5/97](#), lei-quadro da educação pré-escolar, vem, 20 anos mais tarde, revogar a [Lei 5/77](#) que criara o sistema público de educação pré-escolar. A [Lei 5/97](#) define a *educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica* no processo de educação ao longo da vida. Esta definição representa um passo em frente na concepção de educação pré-escolar, aproximando-se da linguagem usada pelas organizações internacionais, mas não é coerente. Vejamos: a [Lei 46/86](#) ainda considera no sistema educativo a educação pré-escolar, escolar e extra-escolar, o que é obsoleto numa perspectiva de educação ao longo da vida. Assim, a educação pré-escolar dos 3 aos 6 anos deve ser considerada como educação de infância integrada na educação básica, como diz o Conselho da Europa (1988), dos 3/4 aos 11/12 anos o desenvolvimento das crianças

deve processar-se de forma contínua numa mesma escola com os mesmos professores com a mesma formação e portanto numa rede única de educação que englobe a educação das crianças dos 3/4 aos 11/12 anos.

Até 1997 parece que vamos atrasados, mas vamos caminhando para a frente. A partir de 2004 tudo parece andar para trás.

Em 2004, a Lei de Bases do Sistema Educativo foi posta em questão pelo XV Governo Constitucional que apresentou a [Proposta de Lei 74/IX – Lei de Bases da Educação](#), com as seguintes características: • 1) "a educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico"; • 2) "a frequência da educação pré-escolar é facultativa"; • 3) "o Estado deve apoiar as instituições de educação pré-escolar integradas na rede de *serviço público, com meios humanos e financeiros...*"; • 4) "a educação pré-escolar deve articular-se, progressivamente, com os serviços de creche, num modelo coerente e sequencial de educação infantil"; • 5) "incumbe ao Estado assegurar a existência de uma rede de serviço público de educação pré-escolar... constituída por jardins de infância das autarquias locais e de outras entidades particulares ou cooperativas, colectivas ou individuais..."; • 6) "compete ao Governo, através do Ministério responsável pela política educativa que abranja a educação pré-escolar, definir as normas gerais desta, nomeadamente quanto ao seu funcionamento e aos seus conteúdos educativos, apoiando, avaliando, inspecionando e fiscalizando a sua execução." — Em suma: introduz a noção de rede de serviço público em vez de rede pública, reforça a continuidade e articulação da creche com a educação pré-escolar e não fa-

vorece a continuidade-articulação dos 4-5 anos com os 6-7 anos da escola básica, a que chamamos Modelo A:



Os partidos com representação parlamentar apresentaram os seus projetos alternativos.

O [Projeto de Lei 306/IX](#) propõe uma solução semelhante à do Governo (Modelo A), com algumas diferenças: • 3) "*a gratuitidade* na educação pré-escolar *abrange as propinas* relacionadas com a matrícula e frequência, podendo ainda as crianças dispor gratuitamente do uso de material educativo, bem como de transporte e alimentação, quando necessários", "o Estado deve apoiar o alargamento da rede privada de educação pré-escolar, assegurando os meios financeiros necessários"; • 5) "os estabelecimentos de educação pré-escolar da *rede pública* funcionam na dependência da administração central, regional e local, cabendo-lhes a generalização da oferta de serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, de acordo com as necessidades e os estabelecimentos de educação pré-escolar que integram a *rede privada* funcionam no âmbito de entidades privadas ou cooperativas, de instituições particulares de solidariedade social e outras instituições sem fins lucrativos..."; • 6) "compete ao *Estado* definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos organizativo, pedagógico e técnico, e assegurar o seu cumprimento e aplicação, através da criação de procedimentos de avaliação e fiscalização... (o que) é extensivo, com as devidas adaptações, à componente

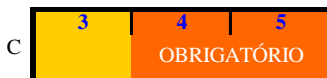
educativa dos cuidados com as crianças até aos três anos." — Em suma: considera uma gratuidade parcial equiparável à comparticipação, mantém duas redes sendo uma pública e outra privada não as integrando no "serviço público de educação", atribui vagamente ao Estado a articulação e a tutela da educação pré-escolar e dos cuidados com as crianças até aos três anos.

O [Projeto de Lei 320/IX](#) preconiza:

- 1) "a educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico e é ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar";
- 2), 3) e 5) "incumbe ao Estado: a) criar uma rede pública de educação pré-escolar que cubra as necessidades de toda a população, tendo como objetivo garantir a obrigatoriedade e gratuidade da frequência da educação pré-escolar pelas crianças no ano que antecede o seu ingresso no ensino básico e a universalidade de frequência a partir dos três anos...";
- 4) não prevê articulação-continuidade nem para antes dos 3 anos nem para depois dos 6 anos;
- 6) "a coordenação da política relativa ao sistema educativo, independentemente do tipo de instituições que o compoñham ou da estrutura governativa, é da responsabilidade do Governo". — Em suma: educação pré-escolar dos 3 aos 6 anos com rede própria, de frequência tendencialmente universal aos 3 e 4 anos e obrigatória aos 5 anos, a que chamamos Modelo B:

B	3	4	5
	UNIVERSAL		OBRIG. GRAT.

O [Projeto de Lei 305/IX](#) prevê: • 1) "a educação para a infância abrange as crianças com idade compreendida entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico"; • 2) compete ao Estado assegurar que *todas as crianças com quatro anos*, independentemente das suas capacidades económicas, *sejam incluídas num modelo de educação para a infância coerente...* "a frequência do sistema educativo é *obrigatória* para todos os cidadãos e cidadãs residentes no território nacional, portuguesas ou estrangeiras, *entre os quatro e os 18 anos*"; • 3) "o Estado deve apoiar as instituições de educação para a infância integradas na rede pública, podendo custear uma percentagem... dos seus custos de funcionamento"; • 4) não prevê articulação-continuidade nem para antes dos 3 anos nem para depois dos 6 anos; • 5) "incumbe ao Estado garantir a existência de uma *rede nacional* de educação para a infância, assegurando que todas as crianças têm acolhimento numa instituição localizada o mais próximo possível da sua residência"; • 6) "ao Ministério responsável pela coordenação da política educativa compete garantir a coerência e supervisão nacional do sistema de educação para a infância, facilitar a articulação e comunicação entre os diversos agentes, apoiar o esforço desenvolvido pelos diversos níveis de poder local e regional, bem como desenvolver e suportar projetos-piloto e de investigação nesta área educativa". — Em suma: escolaridade obrigatória a partir dos 4 anos, um modelo de educação para a infância coerente com os seus objetivos e uma rede nacional de educação para a infância o mais dispersa possível, a que chamamos Modelo C:



O [Projeto de Lei 321/IX](#) avança • 1) "a educação pré-escolar... destina-se às crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico"; • 2) e 3) "*a partir dos quatro anos de idade a frequência da educação pré-escolar passará a ser universal, obrigatória e gratuita*" e "o Estado deve apoiar as *instituições de educação pré-escolar integradas na rede nacional pública*, subvencionando, pelo menos, uma parte dos seus custos de funcionamento"; • 4) não prevê articulação-continuidade nem para antes dos 3 anos nem para depois dos 6 anos; • 5) "*incumbe ao Estado assegurar a criação de uma rede pública para a infância, que garanta a universalização do acesso a este grau de ensino*" e "*a rede nacional de educação pré-escolar é constituída por instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades, colectivas ou individuais...*"; • 6) "ao Ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos e técnicos, apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação". — Em suma: escolaridade universal, obrigatória e gratuita a partir dos 4 anos, numa rede nacional de educação pré-escolar com a rede pública e outras instituições, a que chamamos Modelo D:



A partir da experiência internacional do Conselho da Europa e da UNESCO, a "educação de infância" é considerada como "a primeira etapa da educação básica", destinando-se a "**educação básica**" às **crianças dos 3/4 aos 11/12 anos na mesma rede de escolas com professores com o mesmo estatuto**, com as seguintes características: • 1) apoio aos pais ou creches para a primeira infância até aos 3 anos e educação de infância integrada na educação básica a partir dos 3 anos; • 2) até aos 3 anos creches facultativas, aos 3 anos facultativa na educação básica e aos 4 e 5 anos universal na educação básica (podendo ser obrigatória para obrigar o Estado a investir e criar condições para a generalização-universalidade); • 3) gratuita dos 0 aos 3 anos e dos 3 aos 6 anos (como medida concreta e eficaz de apoio à família); • 4) integrar a educação da 2ª infância (3-6 anos) na educação básica (3-12 anos) e articulá-la com a educação da 1ª infância (0-3 anos) sobretudo com os que na creche já andam e falam; • 5) uma rede de serviço público em cada município para as creches e outra para a educação básica; • 6) a tutela da orientação pedagógica (orientações curriculares, formação, colocação e pagamento aos educadores-professores) do Ministério da Educação e a da administração e logística (construção e manutenção dos equipamentos, rede de transportes e refeições) dos municípios. A esta educação básica dos 3/4 aos 11/12 anos, preconizada pelo Conselho da Europa e pela Unesco, de que a educação de infância é a primeira etapa, chamamos Modelo E:

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
E	FACULTATIVA			F	UNIVERSAL OBRIGATORIA							
	GRATUITA			G	R A T U I T A							
	creches			escolas básicas								

### Referência bibliográfica:

Ferreira, Ana Bela Lopes (2005). *Funções da educação de infância: evolução de conceitos e práticas*. Dissertação de mestrado em Ciências da Educação na especialidade de Análise Social e Administração da Educação. Orient. Carlos Meireles Coelho. Aveiro: Universidade de Aveiro.

### Poster:

## Educação de Infância: primeira etapa da educação básica

Modelos A a D apresentados pelos partidos políticos portugueses para alterar a lei de bases do sistema educativo

0	1	2	3	4	5
creches			FACULTATIVA COMPARTICIPADA		

**MODELO A:**  
rede própria, frequência facultativa dos 3 aos 6 anos em articulação com as creches antes dos 3 anos

3	4	5
UNIVERSAL	OBRIG. GRAT.	

**MODELO B:**  
rede própria, frequência facultativa dos 3 aos 5 e obrigatória aos 5 anos

3	4	5
OBRIGATORIO		

**MODELO C:**  
rede própria, frequência facultativa aos 3 e obrigatória aos 4 e 5 anos

3	4	5
OBRIG. UNIV. GRATUITA		

**MODELO D:**  
rede própria, frequência facultativa até aos 4 e obrigatória aos 4 e 5 anos

**MODELO E:**  
educação de infância como primeira etapa da educação básica na perspectiva da educação permanente

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
FACULTATIVA GRATUITA			F	UNIVERSAL OBRIGATORIA							
GRATUITA			G	R A T U I T A							

- rede própria de creches até aos 3 anos
- rede de educação básica dos 3 anos aos 11/12 anos
  - na mesma rede de escolas básicas
  - com o mesmo pessoal
  - com a mesma formação

Carlos Meireles-Coelho e Ana Bela Ferreira  
2005 Universidade de Aveiro