

## A creche em Portugal: entre uma perspetiva assistencialista e educacional

LEONOR SERRANO

leonor.calixto@gmail.com

Creche "Golfinho Azul"/APPACDM de Setúbal

JORGE PINTO

jorge.pinto@ese.ips.pt

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal

### Resumo

Na evolução das creches em Portugal verifica-se uma alternância entre conceções assistencialista de integração educacional. Procura-se refletir sobre a tensão existente entre estas duas perspetivas relativamente ao atendimento em creche em Portugal. A creche foi considerada como local de guarda por impedimento dos pais, no entanto no decurso dos tempos assistimos a tentativas de a assumir como um serviço de prestação de cuidados e de educação promovendo um desenvolvimento mais holístico e respeitador dos direitos das crianças.

### Palavras-chave:

Políticas para a 1ª infância, creche; assistência e educação na 1ª infância

### Abstract

In the evolution of nurseries in Portugal there is an alternation between welfare conceptions and educational integration. Wanted reflect on the tension between these two perspectives regarding the attendance at day care in Portugal. The nursery was considered as a place of guard for offside parents, however in the course of time we have seen attempts to take over as a service providing care and education to promote a more holistic and respectful development of children's rights.

### Key concepts:

Policies for childhood, kindergarten; care and education in the nurseries.

No percurso de evolução das creches em Portugal podemos verificar uma alternância entre uma perspetiva de apoio às famílias marcadamente de assistência social e uma outra que vise a integração de um serviço educativo para as crianças mais pequenas.

As creches em Portugal tem início em Lisboa, no Jardim da Estrela em 1882 (Durão, 2001), com a construção do primeiro espaço concebido segundo o “modelo de educação infantil de Froebel (o Kindergarten)” (Bandeira, Mantas, & Simões, 2006). O vocábulo “Creche” é originário de França e significava “manjedoura” (Creche, 2002, p. 1120) associada ao simbolismo cristão de abrigar ou proteger a criança recém-nascida (Oliveira, Mello, Vitória, & Ferreira, 2000).

A perspetiva de proteção e assistencialismo pode ser identificada em vários autores como por exemplo Fortuna (2014, p. xi) ao apontar que a creche foi considerada durante muito tempo como “um mero local de guarda” onde basicamente se desenvolvia um trabalho de “cunho essencialmente assistencial” e de Granger (1976, p. 23) quando refere que a “Creche é um estabelecimento que, em regime de semi-internato se destina a receber e prestar assistência a crianças”. Do mesmo modo Silvestre (2005) apresenta-nos uma conceção tradicionalmente assistencialista de creche, definindo-a como um local de substituição dos cuidados maternos, na qual não era visível a importância do desenvolvimento de um trabalho pedagógico com a criança.

Em Portugal, a educação de crianças dos 0 aos 3 anos tem estado a cargo do Ministério da Segurança Social, embora encontremos algumas menções à educação da primeira infância na legislação produzida pelo Ministério da Educação.

De acordo com Coutinho (2010, p. 16), “A permanência das instituições do tipo creche no domínio da segurança social tem, obviamente, inspirações económicas, mas a sua manutenção põe em destaque a necessária - e sempre presente - articulação entre o debate académico e as ações políticas.”

O primeiro normativo legal encontrado em Portugal sobre a “creche” foi o Decreto Regulamentar n.º 69/83, de 16 de julho. Este diploma veio regulamentar o Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de dezembro, que caracteriza os infantários como “os estabelecimentos destinados a acolher, durante o dia, crianças de idade compreendida entre os 3 meses e os 3 anos, com o objectivo de lhes proporcionar condições adequadas ao seu desenvolvimento.” (p. 2610), o que deixa transparecer uma perspetiva para além da simples prestação de cuidados básicos o que configura a perspetiva assistencialista.

Esta perspetiva surge igualmente expressa no Despacho Normativo n.º 131/84, de 25 de julho, ao regulamentar as condições de instalação e funcionamento dos infantários com

fins lucrativos, e estabelece como um dos objetivos específicos o “proporcionar às crianças oportunidades que facilitem o seu desenvolvimento físico-emocional, intelectual e social, através de apoios adequados, individuais ou em grupo, adaptados à expressão das suas necessidades” (p. 2274).

No entanto, em 1986 a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, considerada uma lei estruturante para a educação e o ensino em Portugal, não considera a faixa etária dos 0 aos 3 anos, reconhecendo somente a educação pré-escolar no contexto da infância.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 30/89, de 24 de janeiro, embora não se aplicasse aos estabelecimentos das instituições particulares de solidariedade social, veio revogar o Decreto-Lei n.º 350/81, de 23 de Dezembro, o Decreto Regulamentar n.º 69/83, de 16 de Julho e demais diplomas complementares. No âmbito dos estabelecimentos de apoio a crianças, designou por “‘creches’ os estabelecimentos destinados a acolher crianças de idade compreendida entre os 3 meses e os 3 anos, com o objectivo de lhes proporcionar condições adequadas ao seu desenvolvimento” (p. 312). Ainda no mesmo ano de publicação, através do Despacho Normativo n.º 99/89, de 27 de outubro, foram aprovadas as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches com fins lucrativos assim como foram igualmente estabelecidos como objetivos específicos das creches:

- Proporcionar o atendimento individualizado da criança num clima de segurança afectiva e física que contribua para o seu desenvolvimento global;
- Colaborar estreitamente com a família numa partilha de cuidados e responsabilidades em todo o processo evolutivo de cada criança;
- Colaborar no despiste precoce de qualquer inadaptação ou deficiência, encaminhando adequadamente as situações detectadas (p. 4790).

Com esta legislação assume-se de facto para as creches uma perspectiva integrada de cuidar e educar e em que a última alínea espelha a presença de alguma inquietação nesta legislação com a prevenção e despiste de situações que requeiram determinado tipo de acompanhamento, preocupação que se encontra também patente na Convenção dos Direitos da Criança (1989), aprovada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas e ratificada por Portugal em 1990, que apesar de não

abordar a primeira infância, constituiu um marco importante para a educação, principalmente porque consagrou os direitos da criança, incluindo os daquelas que carecem de uma educação especial de acordo com as suas necessidades (ONU, Assembleia Geral, 2004).

A recente comemoração dos 25 anos desta Convenção dos Direitos da Criança leva-nos a repensar de que forma a creche pode responder aos direitos das crianças pequenas (0 aos 3 anos) através de uma educação de qualidade, que considere a criança como

“pessoa que tem influência sobre os seus acontecimentos e as ações realizadas com ela, razão pela qual seguir a sua iniciativa e reconhecer a sua capacidade independente de aprendizagem é decisivo para a participação na promoção de seu desenvolvimento e aprendizagem. (Fortuna, 2014, p. xii)

Na perspetiva de Dias, Correia, e Pereira (2011, p. 367), devemos defender a creche “não só como direito da mulher e da família, mas como direito da criança enquanto agência educativa.”

Mas o direito à participação da própria criança enquanto interveniente direto na construção da sua própria identidade, o direito à opinião, à expressão da sua voz, é, segundo Sarmiento e Pinto (1997, p. 19), “aquele sobre o qual menos progressos se verificaram na construção das políticas e na organização e gestão das instituições para a infância”, continuando o foco central nos direitos igualmente importantes da proteção e da provisão. No seguimento da mesma perspetiva, Soares (1997, p. 95) sublinha que “nenhuma sociedade poderá advogar que faz o melhor pela criança se não a aceitar como pessoa, se não lhe atribuir um estatuto socialmente reconhecido” desde o seu nascimento.

A abordagem aos direitos da criança (cuidados e educação), alicerçada no pressuposto de que o direito à educação inicia-se desde o nascimento, pode ser encontrada nos documentos abaixo apresentados, nomeadamente na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos de Jomtien em 1990 (Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990, 1998), bem como na Conferência Mundial sobre Cuidado e Educação na Primeira Infância, realizada em Moscovo em 2010 (UNESCO, 2010).

Este fundamento é reforçado por Muñoz (2012, p. 4) no relatório da Campanha Global pela Educação quando afirma que “a aprendizagem começa no nascimento e cada pessoa, independentemente da idade, tem direito ao exercício dos direitos, incluindo aos cuidados e educação”.

O conceito da aprendizagem desde o nascimento tem sido refletido pelo grupo de trabalho da APEI (Associação de Profissionais de Educação de Infância), mais direcionado para a Creche (1ª Infância), constituído por um grupo de educadoras pertencentes à referida associação que ponderaram sobre a Resposta Social de Creche em Portugal, tendo como base de análise textos e documentos de investigação, nacionais e europeus, com o objetivo de apresentar um documento que refletisse a posição da referida associação (APEI).

Desta reflexão surgiram algumas propostas que visam a declaração da “educação desde o nascimento como um valor real, ou seja, que cada criança seja considerada como um cidadão” (Marques et al., 2009, secção 6). Propostas essas que implicam a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo, de modo a que se passe a considerar a educação básica desde os 0 aos 6 anos de idade com oferta de serviços integrados à família, a tempo inteiro ou parcial, e

que se reconheça a importância da intervenção dos educadores de infância desde a creche, delineando uma “nova ética do cuidado” para quem intervém junto destas crianças mais novas.

Contudo, a Direção-Geral da Ação Social editou um guião técnico em dezembro de 1996, cujo âmbito visou, através de um conjunto de normas – para além de explicitar os princípios –, regulamentar “as condições necessárias à implantação, localização, instalação e funcionamento das creches com vista a uma maior eficácia dos serviços prestados” (Rocha, Couceiro, & Madeira, 1996, p. 7).

Neste documento considera-se a creche como “a resposta social, desenvolvida em equipamento, que se destina a acolher crianças de idades compreendidas entre os 3 meses e os 3 anos, durante o período diário correspondente ao trabalho dos pais” (Id., *ibid.*).

Verifica-se, deste modo, que a perspetiva assistencialista está mais uma vez em destaque na forma como este texto é redigido, mesmo pelos vocábulos utilizados, designando a creche como uma Resposta Social cujo objetivo é acolher as crianças pequenas, enquanto os pais trabalham, dando, portanto, um maior destaque à satisfação dos cuidados básicos enquanto os pais não o podem fazer. Como as palavras não são inocentes pode dizer-se que a perspetiva educacional é aqui remetida para um segundo plano.

A Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro (Lei Quadro da Educação Pré-Escolar), vem reconhecer a educação pré-escolar como “a primeira etapa da educação básica” (p. 670) e define-a como aquela que se destina “às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico” (Id., *ibid.*).

Mais uma vez é de salientar que esta Lei, tão significativa para a educação pré-escolar, não considera a educação dos 0 aos 3 anos.

A questão da qualidade dos serviços existentes em Portugal conduziu à criação do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas

em 2003, no qual encontramos referência também às creches. Este documento assenta na apreensão acerca dos procedimentos concretizados nas respostas sociais, assim como na importância atribuída à opinião/satisfação do seu público-alvo, particularmente as famílias, no caso das creches. A gestão deste programa que está a cargo do Instituto da Segurança Social (ISS) tem como propósito “garantir aos cidadãos o acesso a serviços de qualidade adequados à satisfação das suas necessidades e expectativas” (Instituto da Segurança Social [ISS], 2012, p. [2]).

Nesta linha, foram criados os Manuais de Gestão da Qualidade, que se constituem como verdadeiros referenciais para o desenvolvimento e implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade nas Respostas Sociais, a saber:

- Modelo de Avaliação da Qualidade
- Manual de Processos-Chave
- Questionários de Avaliação da Satisfação

No decurso deste programa de desenvolvimento da qualidade, a preocupação com a educação das crianças dos 0 aos 3 anos continuou presente e desse modo, em abril de 2011, o Conselho Nacional de

Educação, publicou a Recomendação n.º 3 deste órgão, o qual menciona no ponto n.º 1 que,

No contexto da revisão da Lei de Bases realizada em 1998... perdeu-se uma oportunidade histórica de considerar que a educação começava aos 0 anos e que, portanto, o Ministério da Educação devia considerar a importância de investir na faixa etária dos 0 aos 3 anos. (p. 18026)

Este ponto levanta de novo algumas questões pertinentes que têm como referência os Direitos da Criança: “Como equacionar a questão dos Direitos das Crianças a partir dos 0 anos, com especial incidência na faixa etária dos 0 aos 3 anos?” (Id., *ibid.*).

Esta Recomendação contempla onze conselhos, dos quais destaco os seguintes: Conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não apenas como uma necessidade social; Reconfigurar o papel do Estado; Investir na qualidade dos serviços e elaborar linhas pedagógicas; Elevar o nível de qualificação dos profissionais e das condições de trabalho; Apostar na formação inicial e contínua dos profissionais; e Fomentar o desenvolvimento da investigação.

No mesmo ano, em 31 de agosto é publicada a Portaria n.º 262/2011 que menciona no seu preâmbulo a necessidade de qualificar a Creche e de possibilitar um “aproveitamento mais eficiente e eficaz da capacidade instalada das creches e da sua sustentabilidade” (p. 4338), “cujas orientações irão ter implicações na qualidade de vida das crianças nas creches” (Vasconcelos, 2012, p. 31). Esta portaria revogou o Despacho Normativo n.º 99/89, de 27 de outubro, alterando desta forma o quadro normativo em vigor para a Creche. São, assim, reestabelecidas “as normas reguladoras das condições de instalação e funciona-

mento da creche” (Id., *ibid.*), que recupera, de facto, um papel educativo para esta faixa etária dos 0-3 anos.

No artigo 3.º deste diploma, a Creche é definida através do seguinte conceito, no qual transparece a vertente de apoio à família:

é um equipamento de natureza socioeducativa, vocacionado para o apoio à família e à criança, destinado a acolher crianças até aos 3 anos de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais. (Id., *ibid.*)

Para além da indicação dos objetivos da Creche, este documento faz também alusão às atividades e serviços; o projeto pedagógico; a capacidade e organização; a direção técnica; o pessoal; o regulamento interno; o processo individual; o acompanhamento, avaliação e fiscalização; as regras técnicas gerais relativas às áreas funcionais e respetivo equipamento, entre outros.

Num artigo apresentado por Lobo (2011) a autora defende que a qualidade das práticas pedagógicas em creche não pode ser afetada pela crise que se vive. Todavia, a não existência de um educador de infância nas salas de 1º berçário, a qualidade de trabalho dos educadores de infância relativamente aos profissionais do pré-escolar, a falta de reconhecimento pelo seu trabalho desenvolvido e a ausência de orientações pedagógicas para a primeira infância, comprometem a qualidade do serviço que é prestado “na primeira fase de vida das crianças, período decisivo em que assenta o seu desenvolvimento” (Bettencourt, 2011, p. 9), desta forma, promovendo-se fortemente a prevalência de serviços assentes nos cuidados assistencialistas e não num serviço de qualidade que favoreça a componente educativa.

Nesta perspetiva é de salientar a preparação das condições para a produção das Orientações Pedagógicas para a Creche através de um processo conjunto entre a Direção-Geral da Educação e o Instituto da Segurança Social. Este é um documento há muito esperado e indispensável, quer para os profissionais da educação, quer para o bem das crianças pequenas.

### Referências bibliográficas

Bandeira, Filomena, Mantas, Helena, & Simões, João. (2006). Escola Froebel / Creche do Jardim da Estrela / Lactário-Creche nº 3: Portugal, Lisboa, [...], Estrela. Recuperado em 28 abril, 2014, de

[http://www.monumentos.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=7831](http://www.monumentos.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=7831)

Bettencourt, Ana Maria. (2011). [Discurso de] abertura. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), Educação das crianças dos 0 aos 3 anos: Actas do Seminário realizado no CNE em 18 de Novembro de 2010, 7-13. Lisboa: CNE. Recuperado de <http://www.cnedu.pt/content/antigo/files/pub/Ed%20das%20criancas%20aos3/3-abertura.pdf>

Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 1990. (1998). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>

Coutinho, Ângela Maria Scalabrin. (2010). A ação social dos bebês: Um estudo etnográfico no contexto da creche (Tese de doutoramento, Universidade do Minho, Braga, Portugal). Recuperado de <http://hdl.handle.net/1822/11336>

Creche. (2002). In A. Houaiss, M. S. Villar & F. M. M. Franco, Dicionário Houaiss da língua portuguesa: Tomo 2. Bat-Cza (p. 1120). Lisboa: Círculo

---

de Leitores.

Dias, Regina Celia, Correia, José Alberto, & Pereira, Maria de Fátima. (2011). A creche como direito à educação: A construção da legitimidade nos discursos das educadoras. Libro de actas do XI Congreso Internacional Gallego-Portugués de Psicopedagogía, 3773-3785. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10216/60997>

Durão, Susana. (2001). A primeira creche de Portugal. *História*, 23(35), 36-39.

Fortuna, Tânia Ramos. (2014). Apresentação à edição brasileira. In J. Gonzalez-Mena & D. W. Eyer, O cuidado com bebês e crianças pequenas na creche: Um currículo de educação e cuidados baseado em relações qualificadas (9.<sup>a</sup> ed., pp. xi-xii). Porto Alegre: McGraw-Hill.

Gonzalez-Mena, Janet, & Eyer, Dianne Widmeyer. (2014). O cuidado com bebês e crianças pequenas na creche: Um currículo de educação e cuidados baseado em relações qualificadas (9.<sup>a</sup> ed.). Porto Alegre: McGraw-Hill.

Granger, Maria José. (1976). Guia para a montagem e o funcionamento de uma creche. Lisboa: Moraes.

Instituto da Segurança Social. (2012). Apoios sociais e programas: Programa de cooperação para o desenvolvimento da qualidade e segurança das respostas sociais. Recuperado em 22 março, 2014, de <http://www4.seg-social.pt/programa-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-da-qualidade-e-seguranca-das-respostas-sociais>

Lobo, Andreia. (2011, setembro 30). Ensino pré-escolar: Entre cuidar e educar. Recuperado em 20 abril, 2014, de <http://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=14864&langid=1>

Marques, Alexandra, Silva, Ana Bela B. da, Martins, Isabel, Neves, Dulce,

Tavares, Luísa, Matos, Manuela, & Matos, Maria Teresa de. (2009, outubro). Direito à educação desde o nascimento. Comunicação apresentada ao Encontro Ser Bebê VI – Direito à Educação desde o Nascimento, Faro, 13 novembro 2010.

Muñoz, Vernor. (2012). Direitos desde o princípio: Educação e cuidados na primeira infância [Report]. [S.l.]: Global Campaign for Education. Recuperado de [http://globalactionweek.org/app/webroot/files/reports/RFTS\\_REPORT\\_MEDIA\\_RELEASE\\_PT.pdf](http://globalactionweek.org/app/webroot/files/reports/RFTS_REPORT_MEDIA_RELEASE_PT.pdf)

Oliveira, Zilma de Moraes, Mello, Ana Maria, Vitória, Telma, & Ferreira, Maria Clotilde R. (2000). Creches: Crianças, faz de conta & cia. Petrópolis: Vozes.

ONU, Assembleia Geral. (2004). A Convenção sobre os Direitos da Criança: Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Portugal em 21 de Setembro de 1990. Recuperado de [https://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)

Rocha, Maria Baião Pinto da, Couceiro, Maria Edite, & Madeira, Maria Inês Reis. (1996). Creche: Condições de implantação, localização, instalação e funcionamento. Lisboa: Direcção-Geral da Acção Social.

Sarmento, Manuel Jacinto, & Pinto, Manuel. (1997). As crianças e a infância: Definindo conceitos, delimitando o campo. In M. Pinto & M. J. Sarmento (Coords.), As crianças: Contextos e identidades: Processos de mediação com crianças em idade pré-escolar (pp. 9-30). Braga: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

Serrano, Leonor. (2014). Práticas pedagógicas em creche: A prática integrada entre o cuidar e o educar (Relatório de estágio de mestrado, Instituto

---

Politécnico de Setúbal, Setúbal, Portugal). Recuperado de <http://comum.rcaap.pt/handle/123456789/7391>

Silvestre, Daniela Donini. (2005). Manual para cuidadores de crianças em creches, berçários, maternais e pré-escolas: Fundamentos para a qualidade em saúde, segurança, higiene e educação. Petrópolis, RJ: Vozes.

Soares, Natália Fernandes. (1997). Direitos da criança: Utopia ou realidade? In M. Pinto & M. J. Sarmento (Coords.), *As crianças: Contextos e identidades: Processos de mediação com crianças em idade pré-escolar* (pp. 77-111). Braga: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

UNESCO. (2010, March). Conference concept paper: The World Conference on Early Childhood Care and Education (ECCE): Building the wealth of nations. WCECCE, Moscow, 27-29 September 2010. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187376e.pdf>

Vasconcelos, Teresa. (2012). *A casa [que] se procura: Percursos curriculares na educação de infância em Portugal*. Lisboa: Associação de Profissionais de Educação de Infância.

#### Legislação:

Decreto Regulamentar n.º 69/83, D.R. I Série. 162 (83-07-16) 2610-2612. Regulamenta o regime de licenciamento e funcionamento dos estabelecimentos com fins lucrativos que prossigam actividades de apoio social a crianças, jovens, deficientes e idosos estabelecido pelo decreto-lei n.º 350/81, de 23 de dezembro.

Despacho Normativo n.º 131/84, D.R. I Série. 171 (84-07-25) 2274-2276. Aprova as normas que regulam as condições de instalação e funcionamento dos infantários e jardins-de-infância com fins lucrativos.

Lei n.º 46/86, D.R. I Série. 237 (86-10-14) 3067-3081. Lei de Bases do Sistema Educativo.

Decreto-Lei n.º 30/89, D.R. I Série. 20 (89-01-24) 312-317. Disciplina o licenciamento, funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social com fins lucrativos.

Despacho Normativo n.º 99/1989, D.R. I Série. 248 (89-10-27) 4789-4792. Normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches com fins lucrativos.

Lei n.º 5/97, D.R. I Série-A. 34 (97-02-10) 670-673. Lei Quadro da Educação Pré-Escolar.

Recomendação n.º 3/2011, D.R. II Série. 79 (2011-04-21) 18026-18036. Recomendação sobre A Educação dos 0 aos 3 anos.

Portaria n.º 262/2011, D.R. I Série. 167 (2011-08-31) 4338-4343. Estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches.

#### Notas Biográficas

**Jorge Pinto**, Professor Coordenador na Escola Superior de Educação de Setúbal, Doutorado em Estudos da Criança pela Universidade do Minho, coordenador do Mestrado em Educação Pré-Escolar e Ensino do 1º Ciclo do Ensino Básico.

**Leonor Serrano**, Educadora de Infância e Diretora Técnica da Creche "Golfinho Azul"/APPACDM de Setúbal. Especialista de reconhecida experiência e competência profissional na área de Formação de Educadores de Infância. Mestre em Educação Pré-Escolar.