

RUA FLORBELA ESPANCA
1700-195 LISBOA
PORTUGAL

WWW.CNEDU.PT
CNEDU@CNEDU.PT
TEL.: +351 217 935 245



Exma. Senhora
Presidente da Comissão Permanente de
Assuntos Sociais (CAS)
Deputada Sandra Costa Dias

n.º pág. total

1

data

16 de outubro de 2024

n. ref.º

6084/2024/CNE-GAP

v. ref.º

assunto

Pedido de Parecer sobre o
Projeto de Decreto Legislativo
Regional n.º 15/XIII – “Cria a
rede pública de creches da
Região Autónoma dos
Açores”

mensagem

No seguimento da solicitação de V. Exa. para que o Conselho Nacional de Educação (CNE) emita um Parecer sobre o *Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 15/XIII – “Cria a rede pública de creches da Região Autónoma dos Açores*, junto envio o Parecer deste Conselho aprovado hoje, dia 16 de outubro, na 156.ª Sessão Plenária do CNE.

Com as mais cordiais saudações,

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Domingos Fernandes', is written over the closing text.

Presidente do Conselho Nacional de Educação

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Domingos Fernandes', is written below the printed name.

Domingos Fernandes

PARECER outubro 2024

**sobre o projeto de decreto legislativo
regional n.º 15/XIII (BE) - “Cria a rede
pública de creches da Região Autónoma
dos Açores”**

Conselheiros(as) /Relatores(as)

Luís Ribeiro

Cristina Agreira

Jorge Ascensão

Matilde Rocha

Parecer

sobre

o projeto de decreto legislativo regional n.º 15/XIII (BE) - “Cria a rede pública de creches da Região Autónoma dos Açores”

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos(as) Conselheiros(as) Luís Ribeiro, Cristina Agreira, Jorge Ascensão e Matilde Rocha, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 16 de outubro de 2024, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo o presente Parecer que se encontra disponível em www.cnedu.pt.

Nota introdutória

Este parecer foi elaborado em resposta à Comissão Especializada Permanente dos Assuntos Sociais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, que solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) uma avaliação sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional nº 15/XII (BE), que propõe a criação de uma rede pública de creches na Região Autónoma dos Açores.

Enquadramento

A expansão das ofertas educativas para a primeira infância, uma tendência crescente nos países da OCDE, deve ser analisada a partir de diversas perspetivas. Em especial, é relevante considerar os avanços nas neurociências que destacam a importância dos primeiros três anos de vida para o desenvolvimento do cérebro, bem como o impacto das experiências vividas nesse período no desenvolvimento das crianças.

Os primeiros meses e anos de vida são cruciais para o desenvolvimento físico, mental e emocional das crianças, representando uma oportunidade única e irrepetível, pois é nesse período que o cérebro humano apresenta seu maior crescimento, com a plasticidade cerebral (capacidade de adaptação a estímulos) a atingir o seu auge. As experiências vividas nesse intervalo moldam profundamente o desenvolvimento da criança, com consequências para toda a vida, influenciando tanto o bem-estar físico e mental, quanto o sucesso social e escolar.

Nas últimas três décadas, as neurociências evidenciaram que, ao nascer, o cérebro do bebé contém quase o mesmo número de neurónios que terá na fase adulta, mas as sinapses – conexões entre essas células – ainda estão maioritariamente por formar. Nos primeiros três anos, milhões de novas sinapses ocorrem diariamente, conexões que são fortalecidas, no caso de estímulos adequados ou enfraquecidas (ou eliminadas), quando as experiências vividas são de fraca qualidade. Assim, o ambiente em que a criança cresce é fundamental para o desenvolvimento do cérebro e para a aquisição de competências, ou seja, os estímulos recebidos pela criança são cruciais para determinar como o seu cérebro se vai desenvolver e quais as capacidades que irá adquirir.

Sendo a qualidade dessas primeiras experiências de vida determinante para o seu desenvolvimento, situações de negligência, abuso ou violência podem ter efeitos devastadores e irreversíveis sobre a memória, o controle emocional e a capacidade de aprendizagem da criança, com potenciais consequências na vida adulta. Por essas razões, muitos países desenvolvidos vêm dando prioridade ao acesso e à qualidade das respostas educativas oferecidas às crianças com menos de três anos.

A qualidade das interações entre a criança e seus cuidadores – sejam pais, educadores ou auxiliares – nos primeiros anos de vida também influencia o estabelecimento de vínculos emocionais e o desenvolvimento das funções executivas, como a linguagem e a resolução de problemas. As investigações conduzidas pelo Prémio Nobel da Economia, James Heckman, demonstraram que programas de alta qualidade para a primeira infância têm como consequência melhores resultados ao longo da vida, tanto em termos de sucesso escolar, quanto de integração no mercado de trabalho. Heckman concluiu que o investimento numa educação de infância de qualidade pode reduzir desigualdades e promover a mobilidade social, uma vez que permite que crianças oriundas de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos adquiram competências cognitivas e socioemocionais difíceis de conseguir de outro modo.

Deste modo, para além da qualidade dos referenciais pedagógicos que orientem o trabalho dos cuidadores institucionais, também os aspetos ligados ao desenvolvimento profissional de pessoal docente e não docente são de grande centralidade, não devendo ser descurados nas ofertas educativas existentes ou a promover.

Assim, as creches e outras respostas educativas para a primeira infância desempenham um papel fundamental, “(...) um lugar onde se desenvolvem competências, onde todas as áreas de desenvolvimento se trabalham de forma articulada, onde o trabalho em grupo e cooperativo é competência essencial no crescimento individual, onde a vida fora da sala é trazida para dentro do espaço formal, onde a arte e as outras literacias convivem, onde a relação com a família é chave para a harmonia e o crescimento.” (Orientações Pedagógicas para a Creche, DGE, 2024)

Por último e sem prejuízo da importância da educação no desenvolvimento de bebés e crianças pequenas, outro aspeto que merece ser destacado é o excessivo número de horas que as crianças passam nos contextos de creche. O próprio Conselho Nacional de Educação já referiu esta preocupação, no seu relatório *Estado da Educação 2018*, fazendo notar que as crianças com menos de três anos passam uma média de 40 horas por semana na creche, enquanto a média na União Europeia é pouco superior a 27 horas, pelo que, paralelamente à expansão da oferta, devem ser promovidas políticas públicas que favoreçam a conciliação entre a vida familiar e a profissional.

Apreciação Global da Proposta: A Situação Específica da Região Autónoma dos Açores

Embora as creches possam ser vistas como uma resposta social, pois garantem um local seguro para as crianças ficarem enquanto os seus pais trabalham, é amplamente aceite que a principal função deve ser educativa. Este paradigma da educação no centro do processo encontra-se plasmado em vários documentos de instâncias nacionais e internacionais, nomeadamente na Constituição da República Portuguesa, (Artigo 14.º - Direito à educação), na Convenção sobre os Direitos da Criança, nas recomendações do CNE (*Estudo A Educação das Crianças dos 0 aos 12 Anos*, de 2009 e a Recomendação n.º 3/2011 - A Educação dos 0 aos 3 anos), nas recomendações da OCDE (Relatórios *Early Childhood Education and Care*) e nas recomendações da União Europeia (*Proposal for a quality framework on early childhood education and care*).

A educação na primeira infância é essencial para o desenvolvimento integral das crianças e, na Região Autónoma dos Açores, esse fator assume relevância particular devido às assimetrias nos percursos escolares entre famílias com diferentes níveis de escolaridade.

Embora tenha havido progressos nos resultados escolares na região, os Açores ainda apresentam os níveis mais baixos de sucesso académico em comparação com o Continente e a OCDE.

O documento *Estratégia da Educação Açores 2030* (EEA2030), elaborado pela Secretaria Regional da Educação, Cultura e Desporto, revela que as taxas de escolarização no ensino secundário, entre 2011 e 2023, chegam a ter um diferencial de 19,4% relativamente às do Continente (EEA2030, pp. 62-63), o que indicia maiores valores de retenção e desistência.

As taxas de abandono precoce entre 2015 e 2022 mantiveram-se praticamente constantes, sempre superiores a 24%, enquanto no Continente esses valores tiveram uma trajetória descendente, situando-se nos 6,5% em 2022 (EEA2030, p. 71).

Os resultados do PISA, na literacia de leitura, matemática e científica, têm mantido uma tendência constante de afastamento dos resultados do Continente e da média da OCDE, com um significativo agravamento entre 2015 e 2018, em particular na leitura, encontrando-se a Região Autónoma dos Açores sempre no fim da tabela (EEA2030, pp. 80-83).

Estes dados sobre o sucesso escolar e a qualidade das aprendizagens são particularmente relevantes, pois falamos de jovens adultos que foram pais recentemente (ou irão ser pais em breve), com baixos níveis de escolarização e menos capazes de proporcionar aos seus filhos

ambientes familiares culturais e intelectuais estimulantes. Para as crianças oriundas destas famílias menos escolarizadas, o acesso à creche é uma oportunidade de excelência, se não a única, de combater ciclos de pobreza que se repetem geração após geração, que irão continuar a perpetuar uma vida escolar de insucesso e abandono precoce.

Em resumo e referindo uma das conclusões do EEA2030 (p. 119) “(...) um ano adicional na escola pode representar um aumento de 10% nos ganhos de uma vida e que, segundo dados da OCDE, as crianças de famílias desfavorecidas precisam de cinco gerações para sair da pobreza, sendo essencial o acesso à educação, **que deve começar o mais cedo possível** e contar com docentes capazes de compreender as necessidades individuais dos alunos.”.

Sugestões

Em função do exposto, **o CNE considera pertinente a criação de uma rede pública de creches na Região Autónoma dos Açores**, que deve ser complementar às redes solidária e privada já existentes e com as quais deve articular, garantindo o acesso universal e gratuito a todas as crianças menores de três anos, promovendo o equilíbrio entre as ofertas pública e privada, garantindo a equidade no acesso e respondendo ao direito constitucional de todos os cidadãos terem direito à educação desde o seu nascimento.

Adicionalmente e tendo em conta a experiência colhida com a expansão da rede de jardins de infância ocorrida nos últimos quarenta anos em Portugal, o CNE formula algumas sugestões que poderão ser tidas em conta no processo de expansão da oferta educativa para as crianças com menos de três anos:

No processo de desenvolvimento da rede de creches, adicionalmente o CNE formula, ainda, as seguintes sugestões,

1. Integração pedagógica nas Unidades Orgânicas

A nova rede pública de creches deverá estar integrada pedagogicamente nas Unidades Orgânicas, rentabilizando-se os recursos materiais, humanos e financeiros já disponíveis, reforçando a unidade da educação de infância 0-6 anos e a construção de percursos pedagógicos sequenciais, no princípio da "educação desde o nascimento" e da "aprendizagem ao longo da vida".

2. Respostas para territórios de baixa densidade: Para as áreas com menor número de crianças, onde não é viável a criação de creches, devem ser pensadas alternativas que garantam o atendimento adequado a todas as crianças, nomeadamente pela adoção de respostas de geometria variável que possam ser adaptadas à diversidade do território.

3. Planeamento demográfico: A expansão da rede de creches deve basear-se em estudos demográficos que projetem a evolução do número de crianças com menos de três anos nos próximos dez anos, para adequar as respostas às necessidades reais, quer na criação de novas creches, quer na ampliação das já existentes, quer, ainda, nas respostas específicas aos territórios de baixa densidade.

4. Supervisão pedagógica: No primado das creches serem uma resposta essencialmente educativa, sugere-se que a tutela pedagógica das creches seja transferida para a Secretaria Regional da Educação, Cultura e Desporto.

5. Adoção das Orientações Pedagógicas para a Creche: As *Orientações Pedagógicas para a Creche* (OPC), aprovadas no Continente em março de 2024, devem ser adotadas como referencial pedagógico na Região Autónoma dos Açores ou, em alternativa, ser criado um referencial pedagógico específico que oriente o trabalho educativo com as crianças com menos de três anos.

6. **Formação contínua:** A expansão da oferta educativa para as crianças com menos de três anos deve ser acompanhada por programas de formação contínua universais, para os profissionais da área da infância (educadores de infância e auxiliares), que tenham uma especial incidência nas OPC e na pedagogia para a infância. Estes programas de formação contínua devem ser extensivos às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e às instituições particulares já existentes, de forma a aumentar globalmente a qualidade das respostas educativas.
7. **Família:** Pela importância das mães e dos pais, nomeadamente nos primeiros anos do desenvolvimento das crianças, importa também rever as políticas da família para que sejam impulsionadoras de maior participação e responsabilidade dos Pais na educação dos seus filhos, especialmente nos primeiros anos de vida, promovendo a conciliação entre o tempo que as crianças passam na creche e o tempo que passam na família.

Em suma, o CNE considera que a criação de uma rede pública de creches pode constituir um importante contributo para promover a equidade e a inclusão social, assegurando que a educação das crianças com menos de três anos não fica condicionada à situação económica das famílias e ao número de vagas disponibilizadas pelas redes privada e solidária, respondendo diretamente às crianças e famílias em situação de maior vulnerabilidade, centrando a sua aposta numa educação de qualidade para todos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

16 de outubro de 2024

O Presidente, Domingos Fernandes