

Posições assumidas pelo CNE (desde 1994) sobre educação de infância

A educação de infância tem merecido, ao longo dos anos, uma atenção especial por parte do Conselho Nacional de Educação (CNE). De facto, desde 1994, o CNE já aprovou um conjunto significativo de pareceres e recomendações e promoveu alguns estudos que poderão ser consultados no seu sítio na internet em www.cnedu.pt.

O **Parecer 1/94** sobre *A educação pré-escolar em Portugal* concluiu que, à data, em Portugal, a investigação em educação pré-escolar era escassa e tardavam sempre as políticas educativas relativas a este nível de educação. Havia necessidade, por isso, de recorrer à investigação internacional para determinar a importância de uma educação pré-escolar de qualidade. O parecer sintetizava, assim, algumas conclusões dos estudos já realizados:

(...)

A educação pré-escolar de qualidade tem um impacto duradouro no decurso da vida ulterior da criança;

Os estudos de Weikart (1993) concluem que os maus serviços educacionais ao nível pré-escolar representam uma oportunidade perdida de contribuir de modo significativo para a qualidade de vida e para o futuro da criança; o estudo de Katz (1993) diz algo de semelhante: em educação de infância qualquer actividade que não seja de alta qualidade representa uma oportunidade perdida de oferecer às crianças um bom começo para todo o resto da sua vida;

(...) em 1985, Mike Rutter afirmou quando revia a literatura dos efeitos da educação no desenvolvimento da criança - os benefícios educacionais resultam não especificamente do que se ensina às crianças, mas dos efeitos que conseguimos na atitude das crianças em relação às aprendizagens, à sua autoestima e à sua orientação para a tarefa. Tudo isto permite concluir que a educação pré-escolar de qualidade é um dos maiores investimentos que uma sociedade pode fazer.

Alguns indicadores resultantes destas investigações provavam que as crianças que frequentam uma educação pré-escolar de qualidade (i) obtiveram melhores resultados escolares; (ii) evidenciaram características importantes para o sucesso no trabalho e nas relações pessoais e sociais; (iii) obtiveram mais sucesso na sua vida pessoal e profissional; e (iv) evidenciaram ser cidadãos mais úteis à sociedade.

O projeto de Decreto-Lei do Ministério da Educação sobre *A expansão da educação pré-escolar* mereceu a análise do CNE vertida no **Parecer 2/95**, que recomendava à Assembleia da República

- 1) que defina a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica

E 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.

A proposta de Lei-quadro da educação pré-escolar (Proposta de lei nº 44/VII), apresentada posteriormente, foi analisada no **Parecer 2/96** e obteve um juízo globalmente positivo. Entre outras recomendações, o parecer chamava a atenção para que

(...)

Deve ser claramente salvaguardado o princípio da igualdade de oportunidades de prestação de serviços educativos na rede nacional de interesse público de educação pré-escolar.

A importância da educação na primeira infância, ou seja, de todos as crianças a partir do nascimento, no sucesso educativo dos alunos continuou a estar presente em muitos outros pareceres do CNE, nomeadamente no **Parecer 2/2004**, sobre a proposta e os projetos de lei de bases da educação/sistema educativo, quando se refere:

O insucesso e o abandono escolares questionam-nos sobre a educação na primeira infância. Considerando o conhecimento atual sobre a influência dos ambientes educativos na estimulação afetiva e cognitiva das crianças desde os primeiros dias de vida, importa reconhecer a responsabilidade da sociedade e do Estado em garantir que todas as crianças tenham a possibilidade de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento, muito especialmente quando as condições de vida familiar não garantam essa oportunidade. Aliás, mesmo que se considere que as famílias poderão ocupar-se da educação pré-escolar e infantil, isso não impede que aquela se considere obrigatória.

A obrigação de educar as crianças até aos 6 anos de idade deve ser assumida pelos pais e pela sociedade. Deve o Estado incentivar a sua universalidade, proporcionando os meios para que todos dela possam beneficiar, ainda que se reconheça que os pais possam reivindicar o exercício desse dever sempre que tenham melhores condições para o fazer do que a instituição de serviço público alternativa ao seu dispor. Entende-se, assim, que é necessário garantir que todas as crianças dos 3 aos 6 anos tenham a oportunidade de uma educação em grupo em ambientes estimulantes e que, só excepcionalmente, e por razões extraordinárias, as famílias das crianças deste grupo etário possam ser dispensadas da utilização dessa oportunidade educativa e desenvolvimental.

O **Parecer 8/2008** sobre *A educação das crianças dos 0 aos 12 anos* foi elaborado, tendo por base o conhecimento decorrente de diversas iniciativas do CNE, entre as quais o estudo promovido pelo Conselho¹ e as recomendações do estudo comparativo promovido pela OCDE, intitulado *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*. Este Parecer reforça as ideias presentes em pronunciamentos anteriores, realçando que:

A educação dos 0 aos 6 anos é decisiva como pilar para o desenvolvimento educativo das crianças e é factor de equidade. O Estudo aponta nesse sentido. É também na mesma linha que o estudo da OCDE considera que “a primeira prioridade para a equidade são os dispositivos de educação e acolhimento das crianças muito pequenas, bem como as medidas de política pública destinadas a melhorar as suas condições de vida [...] e se a educação for paga, o custo deve ser baixo ou nulo para as famílias que não podem pagar”.

A evolução da educação em Portugal tem sido marcada por uma carência de estruturas e projectos destinados à educação dos 0 aos 3 anos e por uma franca expansão, na década de 1990, das

¹ <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos/787-a-educacao-das-criancas-dos-0-aos-12-anos>

estruturas destinadas às crianças dos 3 aos 6 anos numa lógica de educação pré-escolar, considerada como a primeira etapa do ensino básico.

No que respeita à educação dos 0 aos 3 anos de idade, parece haver consenso sobre a necessidade de aumentar a oferta, de promover a intencionalidade educativa nos contextos de guarda, bem como avaliar e melhorar a qualidade dos meios existentes. No Estudo recomenda-se “um alargamento dos apoios destinados às crianças dos 0 aos 3 anos de idade, a profissionalização das amas e uma intencionalidade educativa mais explícita, uma continuidade nas transições entre fases educativas, uma melhor oferta de ocupação dos tempos livres, uma articulação entre serviços sociais e serviços educativos que ultrapasse a tradicional associação de serviços de carácter social às populações mais carenciadas e de serviços educativos às mais favorecidas, uma maior articulação entre as famílias e as outras entidades educativas”. (Sumário executivo).

Salienta-se, no entanto, que as famílias desempenham um papel crucial no desenvolvimento das crianças destas idades, que tem vindo a ser descurado com a crescente urbanização e com o aumento do envolvimento das mesmas, a tempo inteiro, no mercado de trabalho. Assim, em paralelo com as políticas públicas de oferta de serviços educativos, deveriam criar -se condições que permitam às famílias conciliar o trabalho com o acompanhamento das crianças, o que implica uma visão integrada e multi-sectorial desta problemática. Deveriam igualmente ser potenciadas estratégias de educação familiar, no sentido da revalorização do papel das famílias no enquadramento educativo das crianças.

E recomenda o seguinte:

- Promoção de uma responsabilidade social alargada no apoio ao desenvolvimento e à proteção das crianças;
- Alargamento da oferta e investimento na qualidade da educação dos 0 aos 3 anos;
- Universalização do acesso à educação pré-escolar e investimento na sua qualidade.

No **Parecer 3/2009** sobre a Proposta de Lei nº 271/X que visa estabelecer o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontrem em idade escolar e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos cinco anos de idade, o Conselho Nacional de Educação refere:

Sendo certo que a prioridade de admissão na rede pública tem sido dada às crianças de 5 anos de idade e verificando -se ser nessa idade que se concentra a maior taxa de cobertura (87 %), a não frequência por parte das restantes 13 % é explicada, em parte, pela insuficiência da oferta existente.

O crescimento da frequência facultativa da educação de infância e ainda a procura não satisfeita por muitas famílias tem retirado força ao debate sobre a obrigatoriedade ou não desta etapa educativa. Não parece necessário tornar a educação de infância de frequência obrigatória já que as famílias, dum modo geral, a procuram embora nem sempre a encontrem... Mas instituir a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado já se afigura necessário e conveniente, tendo em conta a distribuição muito irregular dos jardins-de-infância e a oferta insuficiente em certas zonas, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto onde, provavelmente, as crianças e respectivas famílias mais necessitariam deles. De facto, embora não haja estudos suficientes sobre a situação, há indícios de que serão as dificuldades de acesso (logísticas e financeiras) que impedem uma parte das crianças de frequentar a educação de infância e não uma opção de livre escolha das famílias.

Impõe-se, por isso, aumentar a oferta em certas zonas mais carenciadas, com total gratuidade e com respostas flexíveis que atendam à diversidade de situações e de populações, inclusive de minorias étnicas com características de nomadismo.

(...)

O esforço de universalização e gratuidade na oferta de educação de infância para as crianças de 5 anos precisa, assim, não só da já referida continuidade para idades anteriores, mas também de ser acompanhado de medidas de apoio às famílias e de uma atenção continuada e exigente à qualidade da oferta, quer relativa à dimensão “estrutural”, quer à dimensão de “processo”, quer ainda à formação inicial e contínua de educadores.

E recomenda:

- 1 — O entendimento da universalidade da educação de infância agora proposta, como ponto de partida da intervenção educativa dos 0 aos 5 anos, sem romper com a unidade da etapa dos 3 aos 5 anos e sem deixar de ter em conta que é necessária uma frequência de pelo menos dois anos como duração mínima necessária à inversão da tendência de reprodução social observável ao longo da escolaridade.
- 2 — Que esta universalidade seja entendida como compromisso do Estado e não como frequência obrigatória por parte das crianças, salvaguardando-se a legitimidade da opção das famílias e a diversidade de modalidades educativas possíveis.
- 3 — A fixação do acesso à educação de infância para todas as crianças no ano lectivo imediatamente anterior ao do seu ingresso no 1.º ciclo do ensino básico.
- 4 — A inclusão das componentes educativa e de apoio social à família na gratuidade do serviço público de educação de infância, definindo-se uma rede de proximidade, que tenha em conta a oferta já instalada.
- 5 — O alargamento da oferta pública de educação de infância através da criação efectiva de novos estabelecimentos e recursos associados, destinados a acolher todas as crianças que devem frequentar este nível educativo, e da requalificação de outros que não reúnam as condições necessárias.
- 6 — A prevenção do risco de escolarização do último ano da educação de infância, preservando a sua identidade própria.
- 7 — O investimento na qualidade, designadamente da formação inicial e contínua de educadores e pessoal de apoio, da auto-avaliação dos estabelecimentos e do acompanhamento e monitorização das medidas adoptadas.

Seguiram-se outros pareceres e recomendações (**Parecer 5/2010** sobre Metas Educativas 2021 (OEI); **Recomendação 2/2010** sobre o Estado da Educação 2010 – Percursos Escolares; **Recomendação 3/2011** sobre A Educação dos 0 aos 3 anos; **Recomendação 2/2012** sobre o Estado da Educação 2011 – A Qualificação dos Portugueses; **Recomendação 2/2013** sobre o Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização; **Parecer 5/2016** sobre Organização da escola e promoção do sucesso escolar), os quais retomam e reforçam muitas das recomendações enunciadas, nomeadamente:

- Correção de assimetrias na oferta de cuidados para a primeira infância;
- Progressiva universalização da educação pré-escolar;
- Conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não como uma necessidade social;
- Investir na qualidade dos serviços e elaborar linhas de orientação pedagógica;
- Promoção da equidade na educação - avaliações internacionais recentes, em que Portugal participou, alertam para o perigo de serem as crianças de meios mais desfavorecidos as que têm menos acesso à educação pré-escolar.
- Monitorização mais sistemática, não só das condições de acesso à educação de infância, mas também da qualidade dos processos educativos e de funcionamento dos estabelecimentos, para que a educação a

este nível possa melhor cumprir a sua missão de desenvolvimento pessoal e social das crianças e de promoção da equidade nos percursos escolares subsequentes.

Em síntese:

Parece ser hoje consensual a importância da frequência de estruturas de educação de infância de qualidade para percursos educativos de sucesso. Os resultados de estudos internacionais (PIRLS, TIMSS e PISA), nos quais Portugal tem participado, mostram que este é um dos preditores de sucesso no desempenho dos alunos, com um impacto mais relevante nas crianças de contextos familiares mais vulneráveis, conforme era mencionado no estudo do CNE *Desempenho e Equidade: uma análise comparada a partir dos estudos internacionais TIMSS e PIRLS*:

uma duração mais prolongada da frequência de programas de educação e cuidados para a primeira infância é sobretudo mais relevante para os alunos de famílias com menos recursos. Em Portugal, a frequência de três ou mais anos representa um aumento significativo no desempenho em Leitura para os alunos com «Poucos ou alguns recursos», mas não tem um resultado estatisticamente significativo para o grupo com «Muitos recursos». (Félix *et al.*, 2020:11)

O Conselho Nacional de Educação tem reconhecido e divulgado os progressos muito positivos do país, no que diz respeito à taxa de pré-escolarização. O relatório *Estado da Educação 2019* (edição de 2020) realça este aspeto ao salientar:

A taxa real de pré-escolarização subiu em 2018/2019, face ao ano anterior, atingindo o valor mais elevado da década (92,2%) – mais 8,3 pp do que o valor mínimo, que ocorreu em 2009/2010. É de destacar o crescimento de 10,4 pp, aos 3 anos, e de 10,0 pp, aos 4 anos, entre os dois extremos da década, bem como o facto de, em 2018/2019, aos 5 anos, esta taxa se encontrar a 2,3 pp dos 100%. (CNE, 2020: 9)

Mas chama a atenção para o facto de esta taxa não ser “uniforme nas diferentes regiões do país, enquanto nove regiões apresentaram uma taxa de 100%, a Área Metropolitana de Lisboa (82,8%) e a Região Autónoma dos Açores (91,9%) mostraram uma taxa inferior ao valor nacional, em 2019” (*Ibidem*)

É muito importante, e o CNE tem-no recomendado, que se alcance a universalização do acesso à educação pré-escolar e se dê uma particular atenção à educação das crianças dos 0-3 anos. Mas é também fundamental, e o CNE também o tem referido, que, para além de se prosseguir a expansão da rede, sobretudo nas regiões identificadas como as mais carenciadas, se garanta a equidade no acesso de todos a uma educação de infância de qualidade.