

[Projeto de Lei n.º 882/XV/1.ª \(PAN\)](#)

Cria um apoio extraordinário para a frequência de creches ou amas, destinado às crianças que não tenham tido acesso a vaga abrangida pela gratuidade no setor social e solidário ou nas creches licenciadas da rede privada lucrativa

Data de admissão: 13 de setembro de 2023

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO](#)
- VIII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro e Luísa Colaço (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 25.09.2023

I. A INICIATIVA

Apesar de começar por reconhecer o «importante avanço na proteção da parentalidade e dos direitos das crianças» garantido pela Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, a proponente da presente iniciativa considera o programa “Creche Feliz” e a respetiva regulamentação manifestamente insuficientes face às necessidades existentes, o que, de resto, levou o Governo a proceder a ajustes com as sucessivas portarias que foi publicando sobre a matéria. Nestes termos, na altura em que se inicia o segundo ano de vigência, alega que «4 em cada 10 crianças nascidas após 1 de setembro de 2021 não têm acesso a creche gratuita, o que representa uma grave frustração de expectativas destas famílias e as obriga a terem de procurar alternativa», seja em creches da rede privada lucrativa ou em amas não abrangidas pelo programa, levando até a que alguns pais se vejam forçados a abdicar do seu trabalho; a recorrer à “retaguarda familiar” ou a um segundo emprego; ou a concorrerem a dezenas de creches, sem sucesso.

Estimando que as medidas governamentais poderão excluir 45 mil crianças, a proponente preconiza a atribuição de um «apoio extraordinário para a frequência de creches ou amas, a conceder pelo Instituto da Segurança Social, I. P., destinado às crianças que, entre 1 de setembro de 2023 e 31 de janeiro de 2024, não tenham tido acesso a vaga abrangida pela gratuitidade no setor social e solidário ou nas creches licenciadas da rede privada lucrativa», com cariz extraordinário, limitado ao ano letivo 2023/2024, e desde que cumpridos os pressupostos enumerados no projeto de lei. Propõe-se ainda que o montante tenha por base os escalões do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e que o pagamento seja processado em duas fases: uma prestação única entre 1 de setembro e 31 de dezembro de 2023 e prestações mensais entre 1 de janeiro e 31 de agosto de 2024, a que acresce a isenção em sede de IRS e de contribuições para a Segurança Social.

Com estes propósitos, a iniciativa em apreço estrutura-se em oito artigos, correspondendo o artigo 1.º ao objeto, os artigos 2.º a 6.º à definição e aos trâmites do apoio, o artigo 7.º à regulamentação e o artigo 8.º à entrada em vigor. A este respeito, refira-se que, não obstante a exposição de motivos e o artigo 1.º aludirem ao período de 1 de setembro de 2023 a 31 de janeiro de 2024, o n.º 1 do artigo 2.º estende este benefício a todas as crianças que não tenham tido acesso a vaga até 31 de agosto de

2024. Por outro lado, parece ter sido omitida nesta norma a referência ao apoio, pelo que se deixa à consideração a seguinte redação: «1 - É criado um apoio extraordinário para a frequência de creches ou amas destinado às crianças que, entre 1 de setembro de 2023 e 31 de agosto de 2024, não tenham tido acesso a vaga (...)» (sublinhado nosso).

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos adicionais, o artigo 8.º dispõe que a entrada em vigor da iniciativa se dá com a lei do «Orçamento do Estado subsequente à sua publicação». Por outro lado, a própria atribuição dos apoios relativos ao ano económico em curso é diferida para o ano de 2024, nos termos da alínea *a*) do

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República na *Internet*.

n.º 2 do artigo 2.º, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de setembro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª) a 13 de setembro, por despacho do Presidente da Assembleia da República, sendo anunciado em sessão plenária a 15 de setembro. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 28 de setembro, por arrastamento com o [Projeto de Resolução n.º 853/XV/1.ª \(CH\)](#).

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)², contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título - «Cria um apoio extraordinário para a frequência de creches ou amas, destinado às crianças que não tenham tido acesso a vaga abrangida pela gratuitidade no setor social e solidário ou nas creches licenciadas da rede privada lucrativa» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 8.º deste projeto de lei estabelece que entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, mostrando-

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 1 do [artigo 69.º](#)³ da [Constituição](#), «as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições», acrescentando o n.º 1 do [artigo 73.º](#) que «todos têm direito à educação e à cultura». Também a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro](#)⁴, e aprovada para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro](#)⁵, consagra, nomeadamente, o direito das crianças à proteção e à educação.

No desenvolvimento das mencionadas normas constitucionais foi publicada a [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)⁶, ([versão consolidada](#)) diploma que aprovou a Lei de Bases do Sistema Educativo, e que foi alterado pelas Leis n.ºs [115/97, de 19 de setembro](#)⁷, [49/2005, de 30 de agosto](#)⁸, e [85/2009, de 27 de agosto](#)⁹. De acordo com o estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º o «sistema educativo compreende a educação pré-escolar, a educação escolar e a educação extraescolar», sendo que a «educação pré-escolar, no seu aspeto formativo, é complementar e ou supletiva da ação educativa da família,

³ Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 20/09/2023.

⁴ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 20/09/2023.

⁵ A Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, foi retificada pela [Retificação n.º 1/91, de 14 de janeiro](#), e pela [Retificação n.º 8/91, de 20 de março](#).

⁶ [Trabalhos preparatórios](#). Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

⁷ [Trabalhos preparatórios](#).

⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

⁹ [Trabalhos preparatórios](#).

com a qual estabelece estreita cooperação». Determinam os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º que a «educação pré-escolar se destina às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico», incumbindo ao «Estado assegurar a existência de uma rede de educação pré-escolar».

Na sequência dos princípios definidos na Lei de Bases do Sistema Educativo, foi aprovada a [Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro](#)¹⁰, que veio consagrar a educação pré-escolar como a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da ação educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita cooperação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário. A educação pré-escolar é facultativa e destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico, sendo ministrada em estabelecimentos de educação pré-escolar.

Já a [Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto](#)¹¹, na redação dada pela Lei n.º 65/2015, de 3 de julho, veio estabelecer o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar (ensino básico e secundário) e consagrar a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Estabelece o n.º 2 do [artigo 4.º](#) que a referida universalidade «implica, para o Estado, o dever de garantir a existência de uma rede de educação pré-escolar que permita a inscrição de todas as crianças por ela abrangidas e o de assegurar que essa frequência se efetue em regime de gratuidade da componente educativa».

Recentemente, a [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#)¹², aprovou o alargamento progressivo da gratuidade das creches¹³ e das amas¹⁴ do Instituto da Segurança Social, I. P., sendo que a sua implementação é feita de forma faseada, abrangendo em 2022, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche; em 2023, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º ano; e,

¹⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

¹¹ Versão consolidada.

¹² [Trabalhos preparatórios](#).

¹³ Creche é o «espaço social e educativo para as crianças». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

¹⁴ Ama é o/a «profissional que cuida das crianças na sua residência». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

finalmente, em 2024, todas as crianças que ingressem no primeiro ano de creche e às crianças que prossigam para o 2.º e 3.º ano. A [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#), (retificada pela [Declaração de Retificação n.º 21/2022, de 26 de agosto](#)), veio regulamentar as condições específicas de concretização da medida da gratuitidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social (ISS).

Decorridos alguns meses de implementação desta nova fase, foi publicada a [Portaria n.º 304/2022, de 22 de dezembro](#), que altera a anteriormente mencionada, e que vem clarificar alguns serviços e atividades abrangidas pela gratuitidade, como é o caso da alimentação com dieta especial mediante prescrição médica, e serviços excluídos da gratuitidade, de que são exemplo os serviços de transporte, de natureza facultativa. Define, ainda, os limites de integração de até mais duas crianças por cada sala existente em creche, no caso de criação de vaga extra, de acordo com a distribuição por grupos etários, relativamente a crianças com medidas de promoção e proteção, aplicadas pelas comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) ou pelos tribunais, com indicação de frequência de creche. A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, foi modificada uma segunda vez, pela [Portaria n.º 75/2023, de 10 de março](#), que regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuitidade das creches e creches familiares, procedendo a ajustamentos no que respeita aos critérios de priorização, relativamente à admissão de irmãos na mesma instituição ou em equipamentos pertencentes à mesma entidade.

A citada portaria de julho de 2022, contém um '[Anexo](#)', a que se refere o artigo 9.º, que estipula os 'critérios de admissão e priorização'. Entre as prioridades, atualmente constam as «Crianças beneficiárias da prestação social Garantia para a Infância e/ou com abono de família para crianças e jovens (1.º e 2.º escalões), cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças em agregados monoparentais ou famílias numerosas, cujos encarregados de educação residam, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças cujos encarregados de educação residam, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; «Crianças em agregados monoparentais ou famílias numerosas cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social»; e

«Crianças cujos encarregados de educação desenvolvam a atividade profissional, comprovadamente, na área de influência da resposta social».

Já a [Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro](#), procedeu ao alargamento da aplicação da medida da gratuidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa, sendo criada, para o efeito, uma [bolsa de creches](#)¹⁵ aderentes, à qual as creches das redes lucrativa ou solidária sem acordo podem aderir, disponibilizando vagas no âmbito da medida da gratuidade. Em aplicação do n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, o [Despacho n.º 14837-E/2022, de 29 de dezembro](#), estabeleceu os critérios de definição de falta de oferta de vagas gratuitas da rede social e solidária.

Assim, todas as crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, inclusive, têm direito a creches e amas gratuitas, sendo que as crianças até aos 3 anos de famílias do 1.º e 2.º escalões de comparticipação familiar também estão abrangidas por esta medida, nos termos da [Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho](#)¹⁶. Esta portaria veio definir os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o ISS e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social.

Atualmente, a Segurança Social assume a totalidade da comparticipação das famílias, estando incluídas as despesas com atividades e serviços habitualmente prestados pelas creches (nutrição, higiene pessoal, atividades pedagógicas, lúdicas e de motricidade, entre outras); alimentação; processo de inscrição, renovação e seguros; e prolongamento de horário e extensão semanal. Não estão incluídas as despesas com atividades extra projeto pedagógico, de carácter facultativo, que as instituições pretendam desenvolver e nas quais os pais ou representantes legais inscrevam as crianças, assim como com a aquisição de fardas e uniformes escolares, em como serviços de transporte e outros de natureza facultativa¹⁷.

¹⁵ Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

¹⁶ Versão consolidada.

¹⁷ Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

A [Portaria n.º 190-A/2023, de 5 de julho](#), procedeu à segunda alteração à [Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto](#), que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches. Alterou, assim, aquelas normas e, segundo o portal do Governo, «nos últimos dois meses foram criadas 9 mil novas vagas gratuitas em creches, graças à portaria de 5 de julho que permitiu aumentar o número máximo de crianças por sala e reconverter espaços previamente dedicados à infância», passando a existir, naquela data, 85.000 vagas abrangidas pelo Programa»¹⁸.

De acordo com o preâmbulo da portaria, «É prioridade do XXIII Governo Constitucional melhorar a conciliação entre trabalho, vida pessoal e familiar, sendo essencial para prosseguir esse desígnio reforçar a capacidade de resposta de creche, quer ao nível do aumento do número de lugares disponíveis, quer da diversificação dos serviços e horários. O aumento da capacidade de resposta das creches é fundamental para garantir igualdade de oportunidades no trabalho entre mulheres e homens, para reforçar as condições para apoio às famílias com crianças e para garantir igualdade de oportunidades às crianças, quaisquer que sejam as condições socioeconómicas em que vivem.»

De mencionar, porque conexo, o [Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário](#)¹⁹, acordo que visa prosseguir e reforçar a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, aprofundando e concretizando as bases gerais do regime jurídico da economia social e as bases do sistema de segurança social, e renovando os princípios do [Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social](#).

Segundo informação disponível na página do Governo, a partir de janeiro de 2023, as creches do setor privado passam a poder estar incluídas, para garantir a cobertura da rede, sempre que não haja vaga na rede do setor social. Neste âmbito, a Ministra do

¹⁸ Informação com data de 05/09/2023, retirada do sítio na Internet do [Governo](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

¹⁹ Acordo celebrado entre os Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Saúde e a União das Misericórdias Portuguesas, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Mutualidades Portuguesas e a Confederação Cooperativa Portuguesa.

Trabalho, Solidariedade e Segurança Social afirmou que o Governo continua a trabalhar com a associação representativa do setor privado para “preparar o alargamento da medida às creches do setor privado quando não existe a capacidade de resposta por parte do setor social”, acrescentando que será preciso estabelecer “um acordo e suportar o custo integral”. Ana Mendes Godinho disse ainda que estão a ser definidos “os requisitos para que seja simples para as famílias a operacionalização desta medida nas situações em que não haja capacidade de resposta do setor social”. O objetivo é que seja possível verificar “de uma forma simples, sem necessidade de as famílias andarem a percorrer várias entidades do setor social para comprovar que não há capacidade de resposta”²⁰.

De referir que o Parlamento aprovou as Resoluções da Assembleia da República n.ºs [88/2017, de 23 de maio](#)²¹, [89/2017, de 23 de maio](#)²², e [185/2017, de 3 de agosto](#)²³, que recomendam ao Governo a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade.

Sobre esta matéria, importa mencionar que o [Parecer n.º 8/2008](#) do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre «A Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos» refere que a «educação dos 0 aos 6 anos é decisiva como pilar para o desenvolvimento educativo das crianças e é fator de equidade». No mesmo sentido, a [Recomendação n.º 3/2011](#) também do CNE, relativa à «Educação dos 0 aos 3 anos» ressalta designadamente nas recomendações que é necessário «conceber a educação dos 0 aos 3 anos como um direito e não apenas como uma necessidade social. A qualidade da educação dos 0 aos 3 anos como fator de igualdade de oportunidades, de inclusão e coesão social aparece como uma necessidade emergente do processo de audição pública e de reflexão e como uma condição *sine qua non* de implementação dos direitos das crianças.

Em 2018, a Relatora da supramencionada Recomendação publicou o trabalho «[Re-visitando a recomendação n.º 3/2011 sobre educação das crianças dos 0 aos 3 anos](#)», onde afirma que «a educação de infância (e especificamente a dos 0 aos 3 anos)» é uma expressão da cultura cívica, democrática e comunitária de uma sociedade, (...)

²⁰ Informação retirada do sítio na Internet do [Governo](#). Consultas efetuadas a 20/09/2023.

²¹ [Trabalhos preparatórios](#).

²² [Trabalhos preparatórios](#).

²³ [Trabalhos preparatórios](#).

nunca sendo «demais sublinhar o direito a um serviço de creche de “superior qualidade” para as crianças de meios socioeconómicos mais desfavorecidos enquanto promoção de igualdade de oportunidades e prevenção da exclusão social»²⁴.

De acordo com o relatório [Estado da Educação 2019](#)²⁵ (CNE 2020), «na «linha da tendência de decréscimo verificada desde 2014, o número total de creches e de amas (3244), registado em 2019, no Continente, foi o menor dos últimos dez anos. Verifica-se uma diminuição do número de crianças em amas a par do aumento da frequência de creches, entre 2010 e 2019, no Continente e na RAA. A taxa de utilização das respostas sociais para a primeira infância em creches e amas aumentou, desde 2016, atingindo os 86,1%, em 2019, no Continente»²⁶. No mesmo sentido, o relatório [Estado da Educação 2020](#)²⁷ (CNE 2021) destaca que as taxas de cobertura e de utilização das respostas sociais para a primeira infância²⁸ no Continente mostram um crescimento até 2015 de 11,6 pp, decrescendo a partir daquela data. A taxa de utilização sofre algumas oscilações ao longo da década, decrescendo 4,7 pp nos dez anos apresentados na figura que se segue²⁹:

²⁴ *Re-visitando a Recomendação n.º 3/2011 sobre educação das crianças dos 0 aos 3 anos*, págs. 22 e 25.

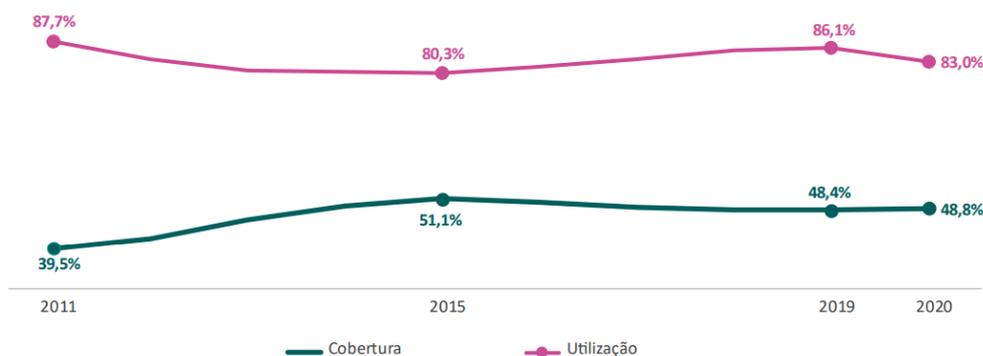
²⁵ O relatório *Estado da Educação 2019* traça um retrato do sistema educativo português até 2018/2019, evidenciando a evolução que se registou nos últimos dez anos, sustentada em indicadores.

²⁶ *Estado da Educação 2019*, pág. 251.

²⁷ O relatório *Estado da Educação 2020* é especialmente dedicado à pandemia, suas vivências e seus efeitos.

²⁸ Para o cálculo da taxa de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância são considerados o número total de lugares existentes e a população de referência das respostas em análise: $(\text{capacidade total das respostas Creche} + \text{Ama} / \text{população 0 aos} < 3 \text{ anos}) \times 100$. Para o cálculo da taxa de utilização das respostas sociais para a 1.ª infância são considerados o número total de utentes e o número total de lugares existentes das respostas em análise: $(\text{número total de utentes das respostas Creche} + \text{Ama} / \text{capacidade total das respostas Creche} + \text{Ama}) \times 100$.

²⁹ *Estado da Educação 2020*, pág. 53.



Fonte: CNE, a partir de Carta Social, GEP-MTSSS, 2020.

No relatório [Estado da Educação 2021](#)³⁰ (CNE 2022), quanto à educação das crianças dos 0 a 3 anos, pode consultar-se informação relativa à 'rede e acesso', à 'natureza jurídica e financeira da entidade proprietária' (páginas 33 a 38).

Sobre as respostas sociais para a primeira infância importa também destacar a [Carta Social](#), estudo de análise da dinâmica da Rede de Serviços e Equipamentos Sociais, que pretende dar a conhecer as respostas sociais, no âmbito da ação social, tuteladas pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em funcionamento no Continente, abrangendo a sua caracterização, localização territorial, equipamentos e entidades de suporte. De acordo com a Carta Social de 2021, «A taxa de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância registou, entre 2010 e 2021, um crescimento de 50,1 %. Em 2021, a taxa de cobertura média no Continente situou-se em 52,9 %, apresentando uma subida de cerca de 4 p.p., em relação a 2020, explicada, em grande medida, pela diminuição da população no escalão etário dos 0 aos 3 anos. Em termos territoriais, 91 % dos concelhos do Continente (253 em 278) apresentavam, em 2021, uma taxa de cobertura acima de 33 %. De referir, ainda, que dos 278 concelhos existentes, 167 (60,1 %) registavam uma taxa de cobertura acima da média do Continente (52,9 %). Os distritos de Lisboa (50,7 %) Setúbal (48,2 %), e Porto (37,1 %) mantinham-se, em 2021, os territórios com menor cobertura face à população residente, pese embora, o distrito de Lisboa tenha atingido uma cobertura de 50 %, ligeiramente abaixo da média nacional. Da mesma forma e em situação oposta, os distritos da Guarda (86,9 %), Portalegre (83,1 %) e Castelo Branco (74,4 %) registaram, à

³⁰ https://www.cnedu.pt/content/EE2021/EE2021-Web_site.pdf.

semelhança dos anos anteriores, as taxas de cobertura de repostas para a 1.^a infância mais elevadas.»³¹

Também o [Plano de Recuperação e Resiliência](#) (PRR) ressalta que «com a crise pandémica [se] assistiu a um aumento do isolamento social e a uma clara fragilização das redes de apoio comunitário, familiar e de vizinhança, agravando as condições dos grupos populacionais mais vulneráveis como as crianças, as pessoas com deficiência ou incapacidades e os idosos. Esta tendência é acompanhada por uma insatisfatória cobertura média das respostas e equipamentos sociais (dados de 2019): para as pessoas idosas 12,5% (centros de dia, estruturas residenciais e serviços de apoio domiciliário); para a 1.^a infância 48,4% (creches); e para as pessoas com deficiência 4,1% (centros de atividades ocupacionais, lares residenciais, residências autónomas e serviços de apoio domiciliário)»³². Nos objetivos gerais, na Reforma dos Equipamentos e Respostas Sociais, o PRR assume como um dos seus objetivos «aumentar a capacidade de resposta em creche, fundamentalmente nos territórios que ainda têm níveis de cobertura mais baixos»³³.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

O combate à exclusão social, a promoção da proteção social e a proteção dos direitos da criança são alguns dos valores em que, nos termos do artigo 3.º, n.ºs 4 e 5 do Tratado da União Europeia ([TUE](#)), a União Europeia (UE) se baseia e promove nas suas políticas e ações, com os objetivos de eliminar as desigualdades, garantir uma proteção social adequada e um nível elevado de educação e formação (artigos 8.º e 9.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE)).

Em termos de competência legislativa, as políticas sociais constituem um domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, alínea *b*) do TFUE), sendo a educação da competência dos Estados-Membros (artigo

³¹ *Carta Social 2021 Rede de Serviços e Equipamentos*, pág. 30.

³² *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 57.

³³ *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 95.

2.º, n.º 5, conjugado com os artigos 4.º, n.º 1, e 6.º do TFUE). O artigo 153.º do TFUE enumera os domínios em que a UE apoia e complementa as ações dos Estados-Membros, sendo um deles a luta contra a exclusão social. Acresce que o título XII (artigos 165.º e 166.º) do TFUE, dedicado à educação, à formação profissional, juventude e desporto, determina que a UE contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, apoiando e completando a ação dos Estados-Membros e respeitando a responsabilidade destes pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo.

A [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) dispõe que todas as pessoas têm direito à educação e a frequentar gratuitamente o ensino obrigatório (artigo 14.º); que as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar, devendo os atos que lhes sejam relativos ter primacialmente em conta o seu interesse superior (artigo 24.º n.º 1 e n.º 2); e que «a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social (...) destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais» (artigo 34.º).

Por sua vez, também o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) afirma, no seu 11.º princípio, que todas as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, a preços comportáveis e de boa qualidade, e à proteção contra a pobreza, nomeadamente através do acesso a medidas específicas destinadas a promover a igualdade de oportunidades.

Na sua [Recomendação de 20 de fevereiro de 2013 - Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade](#), a Comissão instou os Estados-Membros a elaborarem e aplicarem políticas destinadas a lutar contra a pobreza infantil e a exclusão social, promovendo o bem-estar das crianças. Entre as medidas sugeridas, a recomendação apela ao acesso a serviços educativos e de acolhimento para crianças de tenra idade a preços comportáveis, com vista à redução da desigualdade precoce.

No mesmo sentido, o Parlamento Europeu, na sua [Resolução de 14 de setembro de 2017 sobre uma Nova Agenda de Competências para a Europa](#), reconhecendo que

a responsabilidade pela educação e pela prestação de cuidados incumbe aos Estados-Membros, convida-os a melhorarem a qualidade e a alargarem o acesso à educação e acolhimento na primeira infância, a abordarem a falta de infraestruturas de acolhimento de crianças que ofereçam serviços de qualidade e acessíveis a todos os níveis de rendimentos, bem como a ponderarem a concessão de um acesso gratuito por parte de famílias que vivam em situação de pobreza e de exclusão social.

No mesmo ano, a Comissão, na sua Comunicação [«Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura»](#), apresentou a sua estratégia para a criação de um Espaço Europeu da Educação até 2025, reconhecendo o papel da educação e do acolhimento na primeira infância na criação de bases sólidas para a aprendizagem na escola e ao longo da vida. Em 30 de setembro de 2020, foi publicada uma nova comunicação sobre o [Espaço Europeu da Educação](#), a concretizar até 2025, na qual a Comissão propôs novas iniciativas, mais investimento e uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros para que todos os europeus, de todas as idades, possam beneficiar da variada oferta de ensino e formação da UE. A comunicação define os meios e as etapas para a concretização do Espaço Europeu da Educação até 2025, o qual beneficia do apoio do instrumento *Next Generation EU* e está associado ao orçamento de longo prazo da União Europeia para 2021-2027.

Em maio de 2019, o Conselho adotou uma [Recomendação relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade](#), na qual afirma que o investimento na educação e no acolhimento na primeira infância apenas será bom se os serviços forem de elevada qualidade, acessíveis, a preços comportáveis e inclusivos. Além disso, refere que [a educação e acolhimento na primeira infância](#) pode ser uma ferramenta eficaz para alcançar uma equidade educativa no que diz respeito a crianças em situação desfavorecida, como é o caso de crianças pertencentes a famílias em especial risco de pobreza e exclusão social. Entre 2018 e 2020, um [grupo de trabalho](#) reuniu representantes nacionais dos ministérios competentes e das organizações europeias e publicou recentemente os seus resultados, nomeadamente um [conjunto de ferramentas](#) para uma educação e um acolhimento inclusivos na primeira infância, [orientações](#) sobre como recrutar, formar e motivar pessoal qualificado, e um [relatório final](#) que sintetiza as conclusões do conjunto de ferramentas para a inclusão e das orientações.

Na [resolução do Conselho](#) sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030), os Estados-Membros acordaram num novo objetivo de 96 % para a participação na educação e no acolhimento na primeira infância das crianças entre os 3 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório. A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros no sentido de aumentar a acessibilidade e a qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância, e a financiar projetos, nomeadamente através do programa [Erasmus +](#).

Em junho de 2021, o Conselho adotou uma [recomendação relativa à criação de uma garantia Europeia para a Infância](#), com o objetivo de prevenir e combater a exclusão social das crianças necessitadas, ao garantir o acesso a um conjunto de serviços essenciais, ajudando, ainda, a defender os direitos da criança através do combate à pobreza infantil e da promoção da igualdade de oportunidades. Em especial, recomenda-se que os Estados-Membros garantam o acesso efetivo a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar, a pelo menos uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde, bem como o acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma habitação. Trata-se do primeiro instrumento político a nível da UE que visa fazer face às desvantagens e à exclusão na infância, colocando em prática o princípio 11 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Ademais, com o [plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), a Comissão estabeleceu iniciativas concretas para concretizar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, tendo sido definida a meta ambiciosa de reduzir em cinco milhões, até 2030, o número de crianças em risco de pobreza ou exclusão social, o que foi reforçado na [Cimeira Social do Porto](#), que teve lugar a 7 de maio de 2021, no âmbito da Presidência portuguesa do Conselho da UE.

No seguimento do [discurso](#) sobre o Estado da União de 2021 da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, e respetiva carta de intenções, foi anunciada a [Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados](#), que visa «reforçar os cuidados de longa duração e a educação e acolhimento na primeira infância, tal como previsto no Pilar Europeu dos Direitos Sociais». A iniciativa proporá duas recomendações do

Conselho, uma sobre as estruturas de acolhimento de crianças (revisão das [metas de Barcelona](#)) e outra sobre os cuidados de longa duração.

A 7 de abril de 2022, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) sobre a «Proteção pela UE de crianças e jovens em fuga da guerra na Ucrânia», onde salienta que devem ser criadas estruturas de acolhimento gratuitas para crianças para facilitar a participação dos pais no mercado de trabalho, em particular das mulheres, e para apoiar o desenvolvimento social das crianças.

- **Âmbito internacional**
Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

A educação infantil em Espanha constitui uma etapa prévia à educação básica e obrigatória, a qual se inicia aos seis anos. Abrange as crianças com idades compreendidas entre os zero e os cinco anos, tem caráter voluntário e organiza-se em dois ciclos compostos por três anos escolares cada: o primeiro ciclo que compreende as idades dos zero aos dois anos e o segundo ciclo que abarca as idades dos três aos cinco anos.

Os serviços de cuidado de crianças menores de três anos estão a cargo das diferentes comunidades autónomas e entidades locais, com dois tipos de oferta: as *escuelas infantiles*, que são o serviço socioeducativo mais disseminado territorialmente e se destinam a acolher crianças até aos três anos, de segunda a sexta-feira, durante um horário alargado, para permitir a conciliação da vida familiar com o trabalho; as *casas de niños*, que são um complemento ao cuidado em família e acolhem as crianças de segunda a sexta-feira num horário mais reduzido do que as *escuelas infantiles*.

Em termos legislativos, cumpre referir a [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo](#)³⁴, de *Educación*, que tem como um dos seus pilares básicos os direitos da criança, tal como estabelecido pela Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança de 1989, reconhecendo o interesse superior da criança, o direito à educação e à obrigação do Estado de assegurar o efetivo cumprimento dos seus direitos.

O [artículo 15](#) desta lei comete às administrações públicas a obrigação de aumentar progressivamente a oferta de vagas públicas no primeiro ciclo da educação infantil, devendo coordenar entre si e com outras entidades as políticas de cooperação para assegurar essa oferta educativa.

O mesmo normativo consagra a gratuidade do segundo ciclo deste nível de educação, impondo às administrações educativas que, para responder às solicitações das famílias, garantam uma oferta suficiente de vagas nos centros públicos e celebrem os acordos que se mostrem necessários com centros privados.

Nos termos da [disposición adicional tercera](#) da [Ley Orgánica 3/2020, de 29 diciembre](#), por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de *Educación*, no prazo de um ano a contar da sua entrada em vigor³⁵, o Governo, em colaboração com as administrações educativas das comunidades autónomas, ficou encarregue de preparar um plano de oito anos para a extensão a todo o país da oferta pública suficiente e acessível com equidade e qualidade do primeiro ciclo da educação infantil. Nesta implementação progressiva, deve atender-se também ao alargamento da sua gratuidade, privilegiando-se o acesso de alunos em risco de pobreza e exclusão social e em situação de baixa escolaridade.

Para o efeito, o Governo, em colaboração com as administrações educativas autónomas, ficou de promover [programas de cooperação territorial](#) como linha estratégica de ação durante o período de implementação da lei, com especial atenção para a melhoria das acessibilidades e dos níveis de escolarização no primeiro ciclo da educação infantil ([disposición adicional quinta](#)).

³⁴ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 19/09/2023.

³⁵ Entrou em vigor a 19 de janeiro de 2021.

No quadro da reforma do sistema de ensino foi aprovado o [Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero](#), por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la *Educación Infantil*. Um dos seus objetivos é a implementação progressiva do primeiro ciclo através de uma maior oferta pública e a extensão da sua gratuidade. Também prioriza o acesso à educação infantil para alunos em risco de pobreza e exclusão social. No segundo ciclo, a frequência é gratuita e, pese embora seja voluntária, Espanha garante, através das comunidades autónomas, o acesso generalizado em todo o país, quer mediante a oferta pública, quer mediante a oferta convencionada. O segundo ciclo é frequentado por quase 100% das crianças espanholas.

FRANÇA

O modelo francês é um modelo justaposto que oferece dois tipos de estruturas, cada uma sob diferentes autoridades competentes, dependendo da faixa etária das crianças. Os cuidados na primeira infância (menores de dois ou três anos) são da competência dos titulares das pastas da solidariedade e da saúde. Para esta faixa etária, o sistema de educação e de cuidados à primeira infância inclui diferentes modalidades, destacando-se as creches (coletivas, familiares, parentais ou de empresa) e as amas, que prestam o serviço em casa. As creches são, na maioria dos casos, criadas e geridas por autarquias locais ou por associações sem fins lucrativos, mas para as quais não há garantia legal de vaga, nem de gratuidade. Há um encargo para as famílias, que geralmente varia de acordo com o rendimento familiar, podendo os pais ser parcialmente reembolsados, através do complemento de escolha livre de acolhimento de crianças [[complément de libre choix du mode de garde \(CMG\)](#)], que faz parte do subsídio para a primeira infância [[prestation d'accueil du jeune enfant \(Page\)](#)].

Os diversos tipos de creches, bem como o seu funcionamento, é regulado pelo [Code de la santé publique](#)³⁶, mais especificamente pelos [articles R2324-16 e seguintes](#).

Desde 2019 que todas as crianças acima dos três anos são obrigadas a frequentar um estabelecimento de ensino, seja público ou privado ([Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019](#)).

³⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

[pour une école de la confiance](#)). A partir dessa idade as famílias são obrigadas a inscrever os filhos em jardins de infância («*écoles maternelles*»), exceto no caso de ensino doméstico ou ensino individual.

No ensino obrigatório (a partir dos três anos de idade) a escolaridade é gratuita no setor público para todas as famílias, tendo um custo mínimo no caso do setor privado subsidiado, convencionado ou protocolado.

Segundo os dados do mais recente relatório do [Observatoire national de la petite Enfance](#), publicitado no final de 2021 e atualizado no início de 2023, a taxa de cobertura nacional na França continental do modelos de acolhimento das crianças com idade inferior a três anos em 2019 era de 59,8%.

ITÁLIA

A educação e os cuidados na primeira infância, em Itália, estão inseridos no «sistema integrado 0-6», que foi introduzido pela [Legge 13 luglio 2015, n. 107](#),³⁷ *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* e está regulamentado pelo [Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65](#), *Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107*.

O «sistema integrado 0-6» faz parte do sistema educativo e está organizado em dois níveis distintos que acolhem as crianças de acordo com a sua idade: (1) os «serviços educativos para a infância» (*servizi educativi per l'infanzia*), para crianças dos zero aos três anos; (2) a «escola infantil» (*scuola dell'infanzia*) para crianças dos três aos seis anos.

Os serviços educativos para a infância referem-se a um conjunto de serviços que são prestados em centros (creches, «*sezioni primavera*»³⁸, parques infantis e centros para

³⁷ Versão consolidada do diploma retirada do portal oficial [normativa.it](#). Salvo referência em contrário, todas as referências legislativas são feitas para este portal.

³⁸ Consiste num serviço que nasceu como um projeto experimental, dedicado a crianças entre os 24 e os 36 meses, que se configura como um meio de ligação entre a creche e o jardim de infância. Foi instituído pelo *art. 1, comma 630 da Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni*

crianças e famílias) ou em contexto familiar. A frequência não é obrigatória, nem gratuita, e não há garantia de vaga.

Os serviços educativos dividem-se em três tipos de oferta: creches (*nidi d'infanzia*), que acolhem crianças entre os três e os 36 meses e funcionam em continuidade com as escolas pré-primárias; escolas pré-primárias, que podem acolher crianças com idades compreendidas entre os 24 e os 36 meses, desde que disponham de uma «*sezione primavera*», e são definidas e geridas pelas regiões ou pelo Estado; e serviços complementares (*servizi integrativi*) que contribuam para a educação e cuidados de crianças e atendam às necessidades das famílias de forma flexível e diversificada do ponto de vista estrutural e organizacional, os quais, por sua vez, se dividem em parques infantis (que acolhem crianças dos 12 aos 36 meses de idade por um período máximo de cinco horas por dia), centros para crianças e famílias (desde os primeiros meses de vida, acompanhados de um adulto) e atendimento educacional em contexto domiciliário.

Os serviços para as crianças dos zero aos três anos são geridos diretamente pelos municípios ou indiretamente por entidades privadas e públicas, com base nos critérios definidos pelos regulamentos regionais e centrais. As regiões são responsáveis pela organização deste nível de estruturas nos seus próprios territórios. O ministério da educação tem uma responsabilidade geral pela atribuição de recursos financeiros às autarquias locais, pela prestação de orientações educativas, pela promoção do sistema integrado a nível local.

Quanto à escola infantil (dos três aos seis anos), também é de frequência facultativa e não há a obrigação legal de garantir vaga. O Estado italiano tem adotado uma política de generalização do serviço através da criação de escolas pré-primárias em zonas desfavorecidas ou carenciadas. No entanto, o serviço depende das políticas locais, das iniciativas de particulares ou associações e também de entidades patronais que disponibilizam estas estruturas a fim de satisfazer as necessidades dos seus trabalhadores.

per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), e inserido no sistema integrado de educação e formação pelo art. 2, comma 3, lettera b), do referido Decreto Legislativo del 13 aprile 2017, n. 65. Trata-se de um serviço prestado e parcialmente financiado pelo Estado, gerido através de acordos com as regiões em cooperação com os municípios.

O [Piano di azione nazionale pluriennale](#) do «sistema integrado 0-6» disponibiliza, anualmente, recursos financeiros que as regiões, através da sua programação, atribuem às autarquias locais para:

- a) Intervenções de construção nova, renovação, construção, segurança e poupança energética dos edifícios públicos que albergam escolas e serviços para crianças;
- b) Financiamento dos custos de gestão das escolas e serviços educativos para crianças, a fim de diminuir os custos para as famílias e melhorar a oferta;
- c) Intervenções de formação contínua ao serviço do corpo docente e não docente e promoção da coordenação pedagógica territorial.

Mais informação detalhada pode ser obtida na página eletrónica do [Ministério da Educação](#) italiano.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Da consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) descortinamos que, na atual Legislatura, com objeto conexo ao presente projeto de lei, se encontram pendentes as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 876/XV/1.ª \(IL\)](#) - Pela liberdade de escolha da creche;
- [Projeto de Lei n.º 877/XV/1.ª \(IL\)](#) - Inclui crianças com ambos os pais a desenvolverem atividade profissional nos critérios de acesso às creches gratuitas;
- [Projeto de Resolução n.º 853/XV/1.ª \(CH\)](#) - Recomenda ao Governo que altere as regras de inscrição nas creches aderentes ao programa “Creche Feliz” dando prioridade a crianças com pais trabalhadores.

A discussão na generalidade das iniciativas acima elencadas, em conjunto com o projeto de lei em apreço, está agendada para a sessão plenária de 28 de setembro de 2023.

Sobre a temática das creches, mas ainda sem agendamento para discussão em Plenário, encontram-se igualmente pendentes o [Projeto de Lei n.º 900/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Criação de uma rede pública de creches e o [Projeto de Resolução n.º 746/XV/1.ª \(CH\)](#)

Projeto de Lei n.º 882/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

- Recomenda ao governo que corrija os problemas detetados relativos à adesão das creches ao programa “Creche Feliz” e estipule um prazo máximo para pagamento das verbas devidas às creches aderentes a este programa.

Na derradeira reunião da 10.^a Comissão, a 20 de setembro, foi aprovado, por unanimidade, um [requerimento do Grupo Parlamentar \(GP\) do PSD](#) para audição individual da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), da União das Misericórdias Portuguesas (UMP), da Associação de Creches e Pequenos Estabelecimentos de Ensino Particular (ACPEEP) e da Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP), «sobre a implementação do programa Creche Feliz».

Em sentido contrário, não se apurou a pendência de nenhuma petição sobre o assunto.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

No que respeita a antecedentes parlamentares, foram apreciadas na Legislatura em curso, sobre matéria idêntica ou conexas ao objeto do projeto de lei em análise, as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 626/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Altera a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, por forma a clarificar os termos da gratuitidade da frequência da creche e a prioridade de admissão das crianças com irmãos a frequentar a creche abrangida por esta medida;

- [Projeto de Lei n.º 628/XV/1.ª \(CH\)](#) - Altera a Lei que aprova o Alargamento Progressivo da Gratuidade das Creches e das amas do Instituto da Segurança Social IP, assegurando uma compensação às famílias não contempladas;

- [Projeto de Resolução n.º 501/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Recomenda ao Governo a clarificação da abrangência de critérios de priorização de crianças abrangidas pelo programa “Creche Feliz”;

- [Projeto de Resolução n.º 510/XV/1.ª \(PSD\)](#) - A abrangência territorial para a aferição de vagas da gratuitidade das creches seja feita ao nível de freguesia.

Todas estas iniciativas foram rejeitadas na sessão plenária de 24 de março de 2023, Também nesse dia foi aprovado o [Projeto de Resolução n.º 515/XV/1.ª \(PS\)](#) - Recomenda ao Governo o alargamento progressivo da gratuitidade das creches e amas do Instituto da Segurança Social, I.P., que deu origem à [Resolução da Assembleia da](#)

[República n.º 29/2023, de 13 de abril](#), que Recomenda ao Governo o alargamento progressivo da gratuitidade das creches e amas do Instituto da Segurança Social, I. P.

Ainda na vertente Legislativa, foram apreciados sobre esta matéria os projetos de lei e de resolução que elencamos:

- [Projeto de Lei n.º 279/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Alargamento da rede de lugares de creche e gratuitidade da frequência das creches;
- [Projeto de Lei n.º 281/XV/1.ª \(IL\)](#) - Assegura a concretização de progressiva universalidade no acesso às creches, alargando a gratuitidade das creches ao sector privado (Alteração à Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro);
- [Projeto de Lei n.º 287/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Alarga a gratuitidade da frequência de creche às crianças que ingressem em estabelecimento de natureza privada em virtude de ausência de oferta pública ou protocolada, alterando a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro;
- [Projeto de Lei n.º 294/XV/1.ª \(L\)](#) - Estabelece o dever de o Governo proceder ao levantamento e divulgação de dados referentes a creches e estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 3 anos de idade;
- [Projeto de Lei n.º 296/XV/1.ª \(BE\)](#) - Alarga os acordos de cooperação para o desenvolvimento de respostas sociais na valência de creche a entidades públicas;
- [Projeto de Resolução n.º 200/XV/1.ª \(CH\)](#) - Pela garantia de creche gratuita em todo o território nacional;
- [Projeto de Resolução n.º 218/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Levantamento nacional do número de vagas em creche;

Todas estas iniciativas foram rejeitadas na generalidade na sessão plenária do dia 7 de outubro de 2022, com a exceção da última, que resultou na [Resolução da Assembleia da República n.º 75/2022, de 2 de novembro](#), que Recomenda ao Governo que apure e divulgue o número de vagas nas creches dos setores privado e da economia social e solidária.

Às iniciativas já mencionadas, acrescem os Projetos de Lei n.ºs [75/XV/1.ª \(BE\)](#) - Cria o programa rede de creches públicas e [120/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Propõe a criação de uma rede pública de creches como forma de garantir os direitos das crianças, e o [Projeto de Resolução n.º 79/XV/1.ª \(PAN\)](#) - Recomenda ao Governo que crie um mecanismo de

comparticipação dos custos de inscrição e frequência para as crianças que ingressem em estabelecimento de natureza privada em virtude de ausência de oferta pública e inicie o processo de criação de uma rede pública de creches, todos rejeitados na generalidade na sessão plenária de 24 de junho de 2022.

Cumpram ainda referir que deram igualmente entrada nesta XV Legislatura, estando já concluída a sua tramitação pela 10.ª Comissão, a [Petição n.º 69/XV/1.ª](#) - Pela gratuidade das creches para todas as crianças nascidas a partir de janeiro de 2021 (e não apenas para as nascidas a partir de setembro desse ano), da iniciativa de João Manuel Gomes Pinheiro Balsa Sequeira (103 assinaturas), e a [Petição n.º 94/XV/1.ª](#) - Pela contagem do tempo de serviço dos educadores de infância em creche, com Carla Sílvia Vieira Cardoso como primeira petionária (40 assinaturas).

Já na XIV Legislatura, foi aprovado o [Projeto de Lei n.º 371/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Propõe medidas para o alargamento da gratuidade das creches e soluções equiparadas, que redundou na aludida [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#) - Alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.

A par desta iniciativa, sobre a temática das creches, na XIV Legislatura, foram ainda apreciados os projetos de lei abaixo identificados, rejeitados na generalidade na sessão plenária de 22 de outubro de 2021:

- [Projeto de Lei n.º 963/XIV/3.ª \(CDS-PP\)](#) - Programa de incentivo à criação e flexibilização dos horários das creches;
- [Projeto de Lei n.º 965/XIV/3.ª \(BE\)](#) - Cria o Programa Rede de Creches Públicas.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

A iniciativa *sub iudice* não foi submetida a consulta pública no momento da sua distribuição, por não versar diretamente sobre legislação do trabalho (nos termos do [artigo 469.º](#) e seguintes do [Código do Trabalho](#), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 13 de fevereiro), podendo a Comissão, ainda assim, decidir promover a sua discussão pública, caso o entenda, na fase de especialidade ou de nova apreciação na generalidade, bem como outras audições ou consultas que considerar oportunas.

Projeto de Lei n.º 882/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

Qualquer contributo eventualmente recebido neste âmbito será disponibilizado na página eletrónica da Comissão, no separador destinado a [Contributos Externos](#).

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

▪ Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento pela proponente da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração maioritariamente neutra do impacto de género, estimando-se, ainda assim, como negativo, o seguinte critério, ao nível dos recursos: «A lei promove uma distribuição igual de recursos entre homens e mulheres?».

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

OECD – **Engaging young children** [Em linha] : **lessons from research about quality in early childhood education and care**. Paris : OECD, 2018. Starting Strong. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125462&img=10751&save=true>>. ISBN 978-92-64-08514-5.

Resumo: Os primeiros anos de vida estabelecem as bases para o futuro desenvolvimento e aprendizagem de uma criança. Refletindo sobre o importante papel dos serviços de educação e cuidados na primeira infância (*Early Childhood Education and Care* - ECEC) para fornecer a todas as crianças as competências necessárias para serem bem-sucedidas na escola e para ajudar as crianças desfavorecidas a recuperar o atraso, muitos países aumentaram o seu apoio financeiro aos serviços para a primeira infância, nos últimos anos. Porém, mais recentemente, o foco do debate mudou da expansão do acesso à educação e cuidados na primeira infância a preços acessíveis para a melhoria da sua qualidade. Isso ocorre porque um número crescente de pesquisas sugere que a magnitude dos benefícios para as crianças dependerá do nível de qualidade dos serviços. Para fazer um balanço e expandir a base de conhecimento sobre este tópico, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) encomendou este estudo, realizado em 2017, assente numa revisão da literatura transnacional e na análise da relação entre a qualidade da estrutura e do

processo da educação e cuidados na primeira infância e as relações da qualidade com o desenvolvimento e aprendizagem precoce.

SOUSA, Dulce Noronha e ; MATEUS, Cristina Cruz ; OLIVEIRA, Iris M. – Equidade pela creche : uma resposta educativa inovadora para a primeira infância. **Sisyphus** [Em linha] : **Journal of Education**. Vol. 7, n. 3 (2019), p. 92-106. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140043&img=28585&save=true>>.

Resumo: O presente trabalho evidencia a importância da creche como instrumento potenciador da equidade. Segundo os autores, este texto «consolida-se metodologicamente como um *position paper* na defesa da creche, enquanto “lugar de infância” que conjuga o cuidar com o educar e o intervir, na conceção de criança nativo-digital, competente e construtora de cultura, desafiando o lugar ancilar e adulto centrado da contemporaneidade.» Com este trabalho pretendem «desocultar a infância e potenciar a igualdade de oportunidades para todos, uma qualidade permitida com educadores de infância altamente especializados em creche, com novos construtos redefinidos pelas ciências emergentes, sociologia da infância e neurociências educacionais. Assim, o “segredo” para potenciar a equidade consiste numa educação, que se inicia com o nascimento e que tem o seu auge nos primeiros anos de vida, inclusiva e para todos, assumindo a diferenciação pedagógica, nomeadamente através do brincar, como resposta à dificuldade da norma das infâncias e da e-criança.»

TOMÁS, Catarina [et al.] – Pensar a educação de infância e os seus contextos. **Cadernos de Educação da Infância** [Em linha]. Lisboa. Nº 105 (2015), p. 4-25. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140036&img=28581&save=true>>.

Resumo: Neste artigo, os autores apresentam «um balanço das políticas educativas em Portugal focadas na educação da infância, identificando as suas diferentes fases e desenvolvimentos, analisa-as à luz do desenvolvimento das condições de vida das crianças portuguesas no período posterior ao 25 de abril e propõe um conjunto de orientações e medidas de política capazes de promover uma educação de infância pública, democrática, inclusiva e centrada nos direitos da criança.»

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia – **Building a better understanding of the impact of Early Childhood Education and Care on médium – and long-term educational and labour market outcomes in Europe** [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2022. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW: <URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140053&img=28590&save=true>>. ISBN 978-92-76-46345-0.

Resumo: Este estudo destaca um conjunto cada vez maior de evidências que «sugerem que a educação e os cuidados na primeira infância (Early Childhood Education and Care – ECEC) podem ter um efeito marcante nos resultados da vida posterior.» As evidências referidas abrangem uma série de resultados para crianças, pais e sociedade em geral, e incluem: melhores resultados educativos, do mercado de trabalho e económicos; melhoria da saúde e bem-estar; aumento da igualdade socioeconómica; redução dos custos relacionados com a criminalidade; e redução da dependência do bem-estar. Muitos desses resultados não funcionam isoladamente e, em muitos casos, têm um efeito de consequência. Por exemplo, a disponibilidade de cuidados na primeira infância desempenha um papel fundamental no aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, o que, por sua vez, poderá aliviar algumas das disparidades salariais entre homens e mulheres.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia – **Developments in child and family policy in the EU in 2019** [Em linha] : **European Platform for Investing in Children : third annual thematic report**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2020. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140054&img=28591&save=true>>. ISBN 978-92-76-22282-8.

Resumo: Este terceiro relatório anual descreve e resume os novos desenvolvimentos políticos na área da política da criança e da família nos 27 Estados-Membros da UE e no Reino Unido durante 2019. O relatório fornece informações sobre as principais tendências que ocorreram em relação à oferta de educação na primeira infância e cuidados, licença familiar e ações para melhorar o equilíbrio entre vida profissional e pessoal, apoio social para as famílias e direito de participação das crianças. Este

relatório foi preparado como parte do projeto *European Platform for Investing in Children* (EPIC).

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Eurydice and Eurostat – **Key data on early childhood education and care in Europe** [Em linha]. Brussels : European Commission, 2019. [Consult. 19 set. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116113&img=13535&save=true>>. ISBN 978-92-9492-974-7.

Resumo: «A Educação e Acolhimento na Primeira Infância (*Early Childhood Education and Care* – ECEC) – fase que antecede o ensino primário – é cada vez mais reconhecida como aquela que lança os alicerces para uma aprendizagem e desenvolvimento ao longo da vida. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais afirma que “todas as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade”.» Com o objetivo de fornecer uma visão geral da qualidade da educação e acolhimento na primeira infância, o documento inclui informações sobre governação, requisitos de qualificação do pessoal e conteúdos educativos, comparando os sistemas de 38 países europeus (43 sistemas educativos) que participam no programa Erasmus+ da UE, isto é, os então 28 Estados-Membros da União Europeia, bem como a Albânia, a Bósnia e Herzegovina, a Suíça, a Islândia, o Liechtenstein, o Montenegro, a Macedónia do Norte, a Noruega, a Sérvia e a Turquia. Chama igualmente a atenção para as diferentes formas como os países monitorizam a qualidade da educação e acolhimento na primeira infância, bem como para as medidas que permitem uma transição suave para o ensino primário. Os resultados do estudo sugerem que há ainda trabalho a fazer até que as políticas necessárias à garantia de qualidade nestas dimensões-chave estejam solidamente incorporadas em todos os sistemas de ECEC na Europa, concluindo que «muitos países europeus ainda não atingiram determinadas metas, como o acesso universal ou a prestação de serviços integrados e de elevada qualidade neste setor.»