

[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

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. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

Elaborada por: Vanessa Louro e Gonçalo Sousa Pereira (DAC), Patrícia Pires (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB), Fernando Bento Ribeiro e Cristina Ferreira (DILP).

Data: 22.09.2023

I. A INICIATIVA

O projeto de lei em apreço altera a [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#), que «regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.».

Em concreto, a alteração preconizada incide sobre o anexo a que se refere o artigo 9.º da portaria, e que contém a lista de critérios de admissão e priorização no acesso às vagas das respostas sociais creche, creche familiar e amas do Instituto da Segurança Social, I.P (ISS, I.P.), sendo proposto que se acrescente como critério de prioridade, em nono lugar na lista, «as crianças com ambos os pais, sendo um deles encarregado de educação, a desenvolver atividade profissional».

Na exposição de motivos, os proponentes alertam para a insuficiência do número de vagas em creches, face ao aumento da procura, e criticam o Governo por ter anunciado a gratuidade das creches para todas as crianças sem ter garantido «um aumento muito significativo de vagas que permitisse acomodar, não só a procura habitual, mas também a procura adicional», que dizem resultar, precisamente, do anúncio do executivo.

Entre os aspetos que devem ser melhorados, apontam a lista de critérios de admissão e priorização, já referida, defendendo que o critério de prioridade que pretendem acrescentar visa evitar que um dos pais ou membros da família tenha de renunciar à sua atividade profissional para cuidar da criança, pela ausência de respostas da rede de creches. Salientam, a este propósito, que tal realidade é geralmente mais penalizadora para as mães, que tendem a ser o membro que habitualmente deixa as suas funções laborais em prol do bem-estar da criança, e sublinham a penosidade que este tipo de situação pode acarretar para os orçamentos familiares num contexto económico como o atual, de aumento do custo de vida devido à inflação.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), 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](#)² (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, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.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.

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

Não obstante, parece estar em causa uma matéria com particularidades juridicamente controvertidas. Com efeito, a presente iniciativa pretende alterar a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, que foi aprovada tendo como normas e diplomas habilitantes o n.º 6 do artigo 10.º e o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 120/2015, de 30 de junho, a Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, e o Despacho n.º 7910/2022, de 21 de junho. Refira-se, a respeito desta matéria, a discussão doutrinária e jurisprudencial quanto à possibilidade de a Assembleia da República alterar ou revogar regulamentos emitidos pelo Governo. De acordo com a orientação do Tribunal Constitucional, constante do [Acórdão n.º 214/2011](#), uma lei da Assembleia da República não pode revogar um regulamento do Governo sem ter previamente revogado a norma legal que habilitou este último, sob pena de o privar dos instrumentos que a Constituição

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

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

lhe atribui para prosseguir as tarefas que lhe são cometidas, violando assim o princípio da separação de poderes.

Por outro lado, pode questionar-se se, em termos materiais, as preocupações de ordem constitucional quanto ao princípio da separação de poderes são aplicáveis a esta matéria. O que, aliás, também é aventado pelo mesmo Acórdão, o qual afirma que «De outro modo, como se realçou no Acórdão n.º 1/97, a reserva de competência regulamentar do Governo redundaria necessariamente num limite da competência legislativa da Assembleia da República quanto a certas matérias, limite que a Constituição não permite deduzir perante um preceito como o da alínea c) do artigo 161.º que expressamente atribui à Assembleia da República competência para fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas ao Governo. E estas, as competências legislativas reservadas ao Governo, não são outras senão as respeitantes à sua própria organização e funcionamento (n.º 2 do artigo 198.º da Constituição)».

Tratando-se de uma questão algo controversa na doutrina, caberá à Comissão competente tomar posição sobre a matéria, sendo a iniciativa, naturalmente, suscetível de ser alterada em sede de especialidade.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de setembro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 13 de setembro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 15 de setembro. A iniciativa encontra-se agendada para discussão na reunião plenária do dia 28 de setembro.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³, 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 da presente iniciativa legislativa - «Inclui crianças com ambos os pais a desenvolverem atividade profissional nos critérios de acesso às creches gratuitas» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, conforme assinalado no ponto da nota técnica relativo à «conformidade com as regras de legística formal».

A presente iniciativa procede à alteração da Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, que regulamenta 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, IP. Através da consulta do Diário da República Eletrónico verifica-se que, até à data, esta Portaria foi alterada pelas Portarias n.ºs 304/2022, de 22 de dezembro, e 75/2023, de 10 de março, pelo que, em caso de aprovação, esta poderá constituir a sua terceira alteração.

A iniciativa, no seu artigo 1.º, deve indicar o número de ordem de alteração e o elenco de alterações anteriores à Portaria em causa, de modo a cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e o elenco de alterações anteriores.

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 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim 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 apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos](#)

[Normativos](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁵, pelo que se sugere que a referência à alteração da Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, passe a constar do título da iniciativa.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 1 do [artigo 69.º](#)⁶ 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](#)⁷, e aprovada para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro](#)⁸, 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](#)⁹, ([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](#)¹⁰,

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*; Coimbra: Almedina, 2002, P. 201.

⁶ 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 18/09/2023.

⁷ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/09/2023.

⁸ 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](#).

⁹ [Trabalhos preparatórios](#). Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

¹⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

[49/2005, de 30 de agosto](#)¹¹, e [85/2009, de 27 de agosto](#)¹². 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, 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](#)¹³, 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](#)¹⁴, 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 gratuitidade da componente educativa».

¹¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹² [Trabalhos preparatórios.](#)

¹³ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁴ Versão consolidada.

Recentemente, a [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#)¹⁵, aprovou o alargamento progressivo da gratuidade das creches¹⁶ e das amas¹⁷ 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, 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 gratuidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do 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 gratuidade, como é o caso da alimentação com dieta especial mediante prescrição médica, e serviços excluídos da gratuidade, 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 gratuidade 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 27 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

¹⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁶ Creche é o «espaço social e educativo para as crianças». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 18/09/2023.

¹⁷ Ama é o/a «profissional que cuida das crianças na sua residência». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 18/09/2023.

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 gratuitidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa, sendo criada, para o efeito, uma [bolsa de creches](#)¹⁸ aderentes, à qual as creches das redes lucrativa ou solidária sem acordo podem aderir, disponibilizando vagas no âmbito da medida da gratuitidade. 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](#)¹⁹. 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

¹⁸ Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 18/09/2023.

¹⁹ Versão consolidada.

prolongamento de horário e extensão semanal. Não estão incluídas as despesas com atividades extra projeto pedagógico, de caráter 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 facultativa²⁰.

A [Portaria n.º 190-A/2023, de 5 de julho](#), Procede 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»²¹.

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](#)²², 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](#).

²⁰ Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 18/09/2023.

²¹ Informação com data de 05/09/2023, retirada do sítio na Internet do [Governo](#). Consultas efetuadas a 19/09/2023.

²² 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.

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 disse 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”²³.

De referir que o Parlamento aprovou as Resoluções da Assembleia da República n.ºs [88/2017, de 23 de maio](#)²⁴, [89/2017, de 23 de maio](#)²⁵, e [185/2017, de 3 de agosto](#)²⁶, 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 «[Revisitando 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

²³ Informação retirada do sítio na Internet do [Governo](#). Consultas efetuadas a 18/09/2023.

²⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

²⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

²⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

uma expressão da cultura cívica, democrática e comunitária de uma sociedade, (...) 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»²⁷.

De acordo com o relatório [Estado da Educação 2019](#)²⁸ (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 Região Autónoma dos Açores. 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»²⁹. No mesmo sentido, o relatório [Estado da Educação 2020](#)³⁰ (CNE 2021), destaca que as taxas de cobertura e de utilização das respostas sociais para a primeira infância³¹ 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 segue³²:

²⁷ *Re-visitando a Recomendação n.º 3/2011 sobre educação das crianças dos 0 aos 3 anos*, págs. 22 e 25.

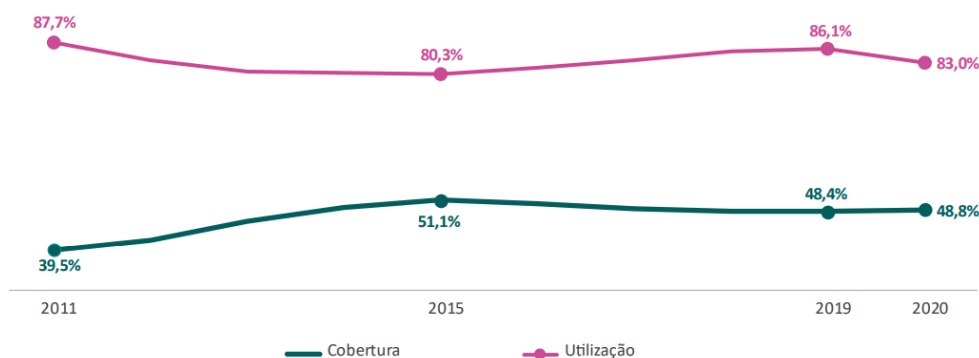
²⁸ O relatório *Estado da Educação 2019* traça um retrato do sistema educativo português até 2018/2019, evidenciando a evolução que se registou nos últimos dez anos, sustentada em indicadores.

²⁹ *Estado da Educação 2019*, pág. 251.

³⁰ O relatório *Estado da Educação 2020* é especialmente dedicado à pandemia, suas vivências e seus efeitos.

³¹ Para o cálculo da taxa de cobertura das respostas sociais para a 1ª 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: $(\text{número total de utentes das respostas Creche} + \text{Ama} / \text{capacidade total das respostas Creche} + \text{Ama}) \times 100$.

³² *Estado da Educação 2020*, pág. 53.



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

No relatório [Estado da Educação 2021](#)³³ (CNE 2022), quanto á 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

³³ 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.»³⁴

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 1ª 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)»³⁵. 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»³⁶.

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.º 4 e n.º 5 do Tratado da União Europeia ([TUE](#)), a 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, *b*) do TFUE], sendo a educação da competência dos Estados-Membros (artigo 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

³⁴ *Carta Social 2021 Rede de Serviços e Equipamentos*, pág. 30

³⁵ *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 57.

³⁶ *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 95.

os domínios em que a UE apoia e complementa as ações dos países da UE, sendo um deles a luta contra a exclusão social. Acresce 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 UE](#) dispõe que todas as pessoas têm direito à educação e de 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. Nela 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 UE 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.

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.º 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.

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**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da UE: Espanha, França e Itália.

ESPANHA

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.

A reforma mais recente do sistema de ensino foi levada a cabo com a aprovação da [Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre](#)³⁷, por la que se modifica la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#).

Nos termos da [disposição adicional terceira](#) desta lei, no prazo de um ano a contar da sua entrada em vigor³⁸, 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. Na sua implementação progressiva, a gratuidade deverá ser alargada, privilegiando 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, comprometeu-se a 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 ([Disposição adicional quinta](#)).

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 o da 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.

É no [artigo 15.2](#) da [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#), alterada pela [Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre](#), que a legislação espanhola garante que toda a criança maior de três anos tem o direito a um lugar num centro de educação infantil público ou convencionado.

³⁷ Versão consolidada do diploma retirada do portal oficial <https://www.boe.es/>. Salvo referência em contrário, todas as referências legislativas são feitas para este portal. Consultas efetuadas a 19/09/2023.

³⁸ Entrou em vigor a 19 de janeiro de 2021.

O [Ministerio de Educación y Formación Profesional](#) disponibiliza, no portal do sistema educativo espanhol – [EDUCAGOB](#) -, toda a informação atualizada sobre as políticas públicas relativas à educação infantil em Espanha.

FRANÇA

O modelo francês consiste num 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, como por exemplo, as amas e as creches. Estas consistem em estruturas coletivas de acolhimento de crianças (creches coletivas ou parentais) criadas e geridas, na maioria dos casos, por autarquias locais ou por associações sem fins lucrativos, mas para as quais não há garantia legal de vaga, nem de gratuitidade. Há um encargo para as famílias, que geralmente varia de acordo com o rendimento familiar.

A escolha da creche fica a cargo dos pais. Existem vários tipos de creches, incluindo alguns que ocasionalmente podem receber crianças com mais de três anos: creches coletivas, creches familiares, creches parentais e creches de empresa (artigos [R2324-16](#) e [R2324-17](#) para os tipos de creches e [R2324-25 a R2324-32](#) para o funcionamento da diferentes categorias das creches do [Code de la santé publique](#)³⁹).

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, 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.

³⁹ Versão consolidada do diploma retirada do portal oficial <https://www.legifrance.gouv.fr/> . Salvo referência em contrários todas as referências legislativas são feitas para este portal. Consultas efetuadas a 19/09/2023.

A abertura ou encerramento de um estabelecimento (localização, construção, adequação das instalações) é da responsabilidade da câmara municipal, mas a atribuição dos respetivos postos de ensino depende das autoridades educativas locais.

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](#), 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%.

O sítio oficial da administração pública francesa - [Service-Public.fr](#) - contém informação complementar à matéria em apreço.

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](#),⁴⁰ *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.

⁴⁰ Versão consolidada do diploma retirada do portal oficial <https://www.gazzettaufficiale.it/home>. Salvo referência em contrário todas as referências legislativas são feitas para este portal. Consultas efetuadas a 19/09//2023.

Os serviços educativos para a infância referem-se a um conjunto de serviços que são prestados em centros (creches, «*sezioni primavera*»⁴¹, parques infantis e centros para 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:

- 1) O mais comum é a oferta assente em creches (*nidi d'infanzia*) que acolhem crianças entre os três e os 36 meses. As creches funcionam em continuidade com as escolas pré-primárias;
- 2) As escolas pré-primárias podem acolher crianças com idades compreendidas entre os 24 e os 36 meses, desde que disponham de uma «*sezione primavera*». Estas são definidas e geridas pelas regiões ou pelo Estado;
- 3) Os 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 dividem-se em; 1) parques infantis (que acolhem crianças dos 12 aos 36 meses de idade por um período máximo de cinco horas por dia; 2) centros para crianças e famílias, desde os primeiros meses de vida acompanhados de um adulto; 3) 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.

⁴¹ 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 pela [Legge 27 dicembre 2006, n. 296](#), [Legge Finanziaria 2007 \(articolo 1.º n.º 630\)](#) e inserido no sistema integrado de educação e formação pelo [Decreto Legislativo del 13 aprile 2017, n. 65](#) [artigo 2.º, n.º 3, alínea b)]. Trata-se de um serviço prestado e parcialmente financiado pelo Estado, gerido através de acordos com as regiões em cooperação com os municípios.

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.

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.

O portal do [Ministero dell'Istruzione e del Merito](#) italiano disponibiliza informação detalhada sobre a matéria em apreço na iniciativa.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes

A consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), permitiu apurar que, na atual legislatura, com objeto conexo com o do projeto de lei vertente, se encontram pendentes as seguintes iniciativas, também agendadas para discussão na generalidade para a sessão plenária do dia 28 de setembro de 2023, por arrastamento com o [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*:

- [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)

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

- [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 gratuitidade no setor social e solidário ou nas creches licenciadas da rede privada lucrativa.*

Cumprе ainda referir, por versarem sobre a temática das creches, a pendência do [Projeto de Lei n.º 900/XV/1.ª \(PCP\)](#) — *Criação de uma rede pública de creches* e do [Projeto de Resolução n.º 746/XV/1.ª \(CH\)](#) — *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, que não se encontram agendados.*

▪ Antecedentes parlamentares

No que respeita a antecedentes parlamentares, na presente legislatura, sobre matéria idêntica ou conexa ao objeto do presente projeto de lei, foram apreciadas 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;*

- [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..*

Todas estas iniciativas foram debatidas na generalidade na sessão plenária do dia 24 de março de 2023, sendo rejeitadas, à exceção do Projeto de Resolução n.º 515/XV/1.ª (PS) que, aprovado, 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 presente legislatura, sobre a matéria das creches, há igualmente registo da apreciação dos projetos de lei e projetos de resolução *infra* indicados:

- [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 debatidas na generalidade e rejeitadas na sessão plenária do dia 7 de outubro de 2022, com a exceção do Projeto de Resolução n.º 218/XV/1.ª (PSD), que, aprovado, deu origem à [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 *supra* 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 partilha 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.*

Quanto a petições, deu entrada nesta XV Legislatura, estando já concluída a sua apreciação 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).

VI. 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 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 EU, isto é, os 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.»