

## [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**

Data de admissão: 8 de março 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. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Patrícia Pires (DAPLEN), Maria Leitão e Cristina Ferreira (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Liliane Sanches da Silva e Pedro Pacheco (DAC)

**Data:** 17.03.2023

## I. A INICIATIVA

---

Os proponentes da iniciativa em análise reconhecem a importância do programa implementado pela Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, e que visa assegurar creche gratuita a cerca de 100 mil crianças, de acordo com as declarações da Senhora Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho. Todavia, não deixam de contrapor que tal desiderato só será alcançado em 2024, o que, no seu entender, configura não só uma violação do princípio da igualdade postulado pelo artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição), como até da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, já que, até esse ano, apenas algumas crianças serão beneficiadas.

Posto isto, e depois de aludirem ao reconhecimento pelo Governo da necessidade de recurso ao setor privado, de forma a colmatar a insuficiência da oferta pública, lamentam que esse acesso só seja possível de forma supletiva, obrigando as famílias a aceitar vagas em qualquer instituição do concelho da sua residência, independentemente da distância. A isto acresce ainda que a lista de vagas disponíveis no setor público não é atualizada com a celeridade desejada, o que impede a inscrição imediata em creches privadas, mesmo no caso de inexistência de oferta pública.

Por tudo isto, vêm assim propor, para as famílias que não beneficiem da mencionada gratuitidade, uma compensação, em 2024, pelo valor suportado com o pagamento da creche desde o início da medida, afirmando que «o reembolso das mensalidades pagas permite um apoio efetivo a milhares de famílias e minorar os efeitos de uma lei injusta e discriminatória», tendo até em conta os elevados índices de inflação, e concluindo que «não haverá “Creches Felizes” em Portugal enquanto as famílias com crianças até aos três anos não tiverem acesso de forma igual à gratuidade das creches e das amas do Instituto das Segurança Social IP.».

Com esse fito, o projeto de lei em apreço estrutura-se em três artigos, correspondendo o artigo 1.º ao objeto, o artigo 2.º à alteração preconizada (com o aditamento de um artigo 2.º-A à Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, que aparentemente por lapso surge identificado como artigo 2.º) e o artigo 3.º à entrada em vigor.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)<sup>1</sup> e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

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.

Encontra-se acautelado o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, uma vez que o artigo 3.º da iniciativa remete a respetiva entrada em vigor para «a aprovação do Orçamento do Estado subsequente».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 3 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 8 de março foi admitido e baixou

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.<sup>a</sup>), por despacho do Presidente da Assembleia da República, sendo anunciado na reunião plenária de 9 de março. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de 24 de março.

## ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>3</sup>, 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 - «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» - traduz 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, nomeadamente identificando corretamente a lei a alterar, acrescentando o seu número.

A presente iniciativa altera a Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, que aprova o alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, IP. Através da consulta do Diário da República Eletrónico, verifica-se que a lei em causa ainda não foi objeto de alteração, pelo que esta poderá constituir a sua primeira alteração.

A iniciativa, deve assim indicar no seu artigo 1.º o número de ordem de alteração do diploma em causa, de modo a dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações».

Em caso de aprovação, a 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

---

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

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 com «a aprovação do Orçamento do Estado subsequente», 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». Sugere-se apenas que se pondere a alteração da norma de entrada em vigor para que a mesma coincida com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente e não com a sua aprovação.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

Nos termos do n.º 1 do [artigo 69.º](#)<sup>4</sup> 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](#)<sup>5</sup>, e aprovada para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro](#)<sup>6</sup>, consagra, nomeadamente, o direito das crianças à proteção e à educação.

---

<sup>4</sup> 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 09/03/2023.

<sup>5</sup> Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 10/03/2023.

<sup>6</sup> 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](#).

No desenvolvimento das mencionadas normas constitucionais, foi publicada a [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)<sup>7</sup> ([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](#)<sup>8</sup>, [49/2005, de 30 de agosto](#)<sup>9</sup>, e [85/2009, de 27 de agosto](#)<sup>10</sup>. 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](#)<sup>11</sup>, 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. Estabelece, ainda, que a educação pré-escolar é facultativa, e que se destina 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](#)<sup>12</sup> ([versão consolidada](#)), alterada 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

---

<sup>7</sup> [Trabalhos preparatórios](#). Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 09/03/2023.

<sup>8</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Versão consolidada.



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](#)<sup>13</sup>, aprovou o alargamento progressivo da gratuidade das creches<sup>14</sup> e das amas<sup>15</sup> 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. Dando cumprimento ao previsto naquele diploma, a [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#)<sup>16,17</sup>, 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 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 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.

---

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> Creche é o «espaço social e educativo para as crianças». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 09/03/2023.

<sup>15</sup> Ama é o/a «profissional que cuida das crianças na sua residência». Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 09/03/2023.

<sup>16</sup> Versão consolidada.

<sup>17</sup> A [Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho](#), foi retificada pela [Declaração de Retificação n.º 21/2022, de 26 de agosto](#)), e alterada pelas Portarias n.ºs [304/2022, de 22 de dezembro](#), e [75/2023, de 10 de março](#).

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](#) 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, de forma gratuita, a creches do setor social e solidário e amas da Segurança Social. E, a partir de 1 de janeiro de 2023, na falta de oferta de vagas gratuitas em creches de rede solidária, as famílias podem ainda pedir o apoio da gratuidade, em creches aderentes ativas da rede lucrativa. Também as crianças até aos 3 anos, de famílias do 1.º e 2.º escalões de comparticipação familiar, estão abrangidas por esta medida, nos termos do n.º 11.1.3 do regulamento das comparticipações familiares, constante do anexo à [Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho](#)<sup>18,19</sup>. De referir que este programa de acesso gratuito às creches é denominado [Creche Feliz](#).

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 facultativa<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Versão consolidada.

<sup>19</sup> A [Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, foi alterada pelas Portarias n.ºs 296/2016, de 28 de novembro, 218-D/2019, de 15 de julho, 271/2020, de 24 de novembro, 199/2021, de 21 de setembro, 198/2022, de 27 de julho](#) ([Declaração de Retificação n.º 21/2022, de 16 de agosto](#)).

<sup>20</sup> Informação retirada do sítio na Internet da [Segurança Social](#). Consultas efetuadas a 09/03/2023.



De mencionar, porque conexo, o [Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário](#)<sup>21</sup>, 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 para a Cooperação e Solidariedade](#).

Relativamente a 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. De salientar que se tornou evidente o valor intrínseco da resposta creche como estrutura de educação das crianças dos 0 aos 3 anos, independentemente do facto das famílias trabalharem ou não. Existe evidência que demonstra que a experiência de vida em grupo pode ser fundamental para as crianças de 1,5 a 3 anos» (1.ª recomendação). Pode ainda ler-se que «a educação dos 0 aos 3 não pode, pois, ser obrigatória, mas deve ser universal, de modo a que as famílias disponham de serviços de alta qualidade a quem entregar os seus filhos, serviços esses que devem estar geograficamente próximos da respetiva residência ou local de trabalho» (2.ª recomendação); e que a «educação começa aos 0 anos e que o Ministério da Educação deve assumir progressivamente uma responsabilização pela tutela da educação da faixa etária dos 0 -3» (3.ª recomendação).

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](#)», na qual afirma que «a educação de infância (e especificamente a dos 0 aos 3 anos) é

---

<sup>21</sup> 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.

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»<sup>22</sup>.

De acordo com o relatório [Estado da Educação 2019](#)<sup>23,24</sup> (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»<sup>25</sup>. No mesmo sentido, o relatório [Estado da Educação 2020](#)<sup>26</sup> (CNE 2021) destaca que as taxas de cobertura e de utilização das respostas sociais para a primeira infância<sup>27</sup>, 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 segue<sup>28</sup>:

---

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

<sup>23</sup> 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.

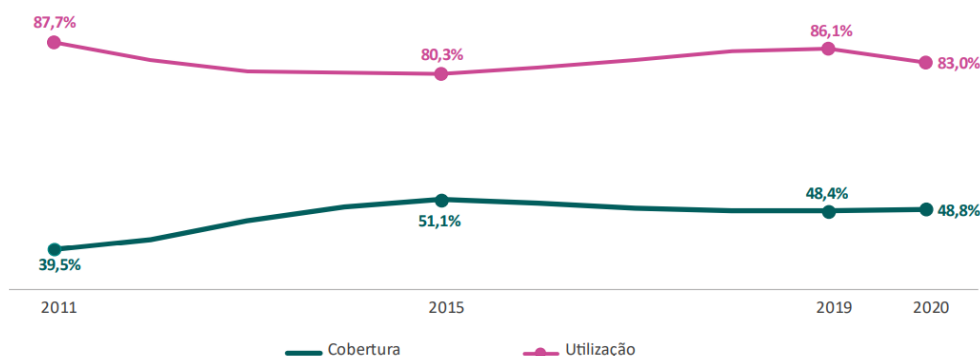
<sup>24</sup> O relatório [Estado da Educação 2021](#) (CNE 2022) já se encontra disponível. No entanto, «no que diz respeito à rede e acesso das respostas sociais para crianças dos 0 aos 3 anos apenas se apresentam dados das regiões autónomas, por não terem sido disponibilizados os referentes ao resto do território em tempo útil». Assim sendo, os últimos dados disponibilizados constam dos relatórios de 2019 e 2020.

<sup>25</sup> *Estado da Educação 2019*, pág. 251.

<sup>26</sup> O relatório *Estado da Educação 2020* é especialmente dedicado à pandemia, suas vivências e seus efeitos.

<sup>27</sup> 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:  $(\text{número total de utentes das respostas Creche} + \text{Ama} / \text{capacidade total das respostas Creche} + \text{Ama}) \times 100$ .

<sup>28</sup> *Estado da Educação 2020*, pág. 53.



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

Sobre as respostas sociais para a primeira infância, importa igualmente 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 2020](#), «a taxa de cobertura<sup>29</sup> das respostas sociais para a 1.ª infância<sup>30</sup> registou, entre 2010 e 2020, um crescimento de 39 %, acompanhando o aumento do número de lugares em Creche. Em 2020, a taxa de cobertura média no Continente situou-se em 48,8 %. Em termos territoriais, 89,2 % dos concelhos do Continente (248 em 278) apresentavam, em 2020, uma taxa de cobertura acima de 33 %<sup>31</sup> e 61,5 % dos concelhos (171 em 278) registavam uma taxa de cobertura acima da média no Continente (48,8 %). Os distritos de Setúbal (45 %), Lisboa (44 %) e Porto (35 %) mantinham-se, em 2020, os territórios com menor cobertura face à população residente. Em situação oposta, os distritos da Guarda (81 %), Portalegre (80 %) e Castelo Branco (70 %) registaram, em 2020, as taxas de cobertura de repostas para a 1.ª infância mais elevadas»<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> 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 repostas em análise: (capacidade total das repostas Creche + Ama / população 0 aos < 3 anos) x 100.

<sup>30</sup> Creche e Ama.

<sup>31</sup> Em 2002, foi definida no Conselho Europeu de Barcelona uma meta em matéria de infraestruturas de acolhimento de crianças com o objetivo de, até 2010, ser assegurado o acolhimento de 33 % das crianças com menos de 3 anos.

<sup>32</sup> *Carta Social 2019*, pág. 27

Também o [Plano de Recuperação e Resiliência](#) (PRR) menciona 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)»<sup>33</sup>. 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»<sup>34</sup>.

A presente iniciativa propõe aditar o artigo 2.º-A - *Compensação à* [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#), diploma que nunca sofreu alterações, com o fim de assegurar, em 2024, uma compensação às famílias não contempladas pela gratuidade das creches, considerando que, numa fase inicial, apenas parte das crianças terá acesso à gratuidade das creches e amas, «situação [que] viola o [artigo 13.º](#) da Constituição»<sup>35</sup>.

## 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 dos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º 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)).

---

<sup>33</sup> *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 57.

<sup>34</sup> *Plano de Recuperação e Resiliência*, pág. 95.

<sup>35</sup> Exposição de motivos da presente iniciativa.

Em termos de competência legislativa, as políticas sociais constituem um domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros (alínea *b*) do n.º 2 do artigo 4.º do TFUE), sendo a educação da competência dos Estados-Membros (n.º 5 do artigo 2.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º e o artigo 6.º do TFUE). O artigo 153.º do TFUE enumera 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 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 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 primordialmente em conta o seu interesse superior (n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º); 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 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 a sua concretização, 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», na qual 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 União Europeia: 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](#)<sup>36</sup>, por la que se modifica la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#). Um dos pilares básicos da reforma assenta nos direitos da criança, tal como o estabelece a 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.

---

<sup>36</sup> 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 16/03/2023.

Nos termos da [disposição adicional terceira](#) desta lei, no prazo de um ano a contar da sua entrada em vigor<sup>37</sup>, 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 deveria 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, 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 ([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 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.

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.

## 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.

---

<sup>37</sup> Entrou em vigor a 19 de janeiro de 2021.

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 gratuidade. 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](#)<sup>38</sup>).

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.

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%.

---

<sup>38</sup> 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 10/03/2023.

## 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](#),<sup>39</sup> *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*»<sup>40</sup>, 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.

---

<sup>39</sup> 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 16/03/2023.

<sup>40</sup> 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* ([artigo 1.º n.º 630](#)) e inserido no sistema integrado de educação e formação *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.

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) 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.

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 [ministério da educação](#) italiano disponibiliza informação detalhada sobre a matéria em apreço na iniciativa.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Para além do projeto de lei aqui em análise, está igualmente agendada para a reunião plenária de sexta-feira, 24 de março, a discussão das seguintes iniciativas sobre matéria idêntica ou conexas:

- [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 gratuidade da frequência da creche e a prioridade de admissão das crianças com irmãos a frequentar a creche abrangida por esta medida;
- [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 gratuidade 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 gratuidade das creches e amas do Instituto da Segurança Social, I.P..

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

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

Da consulta efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), constata-se que, sobre a temática das creches, na presente Legislatura foram rejeitadas as iniciativas que se seguem:

- [Projeto de Lei n.º 279/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Alargamento da rede de lugares de creche e gratuidade 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 gratuidade 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 gratuidade 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.

Também nesta Legislatura, mas em sentido contrário, foi aprovado o [Projeto de Resolução n.º 218/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Levantamento nacional do número de vagas em creche, que deu origem à [Resolução da AR n.º 75/2022, de 2 de novembro](#).

Cumpram ainda referir que deram igualmente 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), 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 [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 presente iniciativa não foi submetida a consulta pública no momento da sua distribuição, por não versar 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, em momento posterior.

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

## VII. 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. 15 mar. 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. 15 mar. 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. 15 mar. 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, analisam-nas à luz do desenvolvimento das condições de vida das crianças portuguesas no período posterior ao 25 de abril e propõem 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. 15 mar. 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. 15 mar. 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. 15 mar. 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 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.».