

[Projeto de Lei n.º 75/XV/1.ª \(BE\)](#)

Título: Cria o programa rede de creches públicas

Data de admissão: 18 de maio de 2022

Comissão de Educação e Ciência (8.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

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa visam os proponentes aprovar a criação de um Programa Rede de Creches públicas, promovendo o acesso à creche, tendencialmente gratuito, de forma a assegurar o direito das crianças à educação.

Pretendem também os proponentes, que o Governo proceda ao levantamento das necessidades de resposta de creches públicas e de educação pré-escolar, apurando o número de vagas existentes na valência de creche e restantes necessidades para o funcionamento destas, procedendo à requalificação das creches já existentes e à construção de novas creches. Pretendem também que sejam criados concursos ou bolsas de recrutamento com vista a suprir as necessidades de recursos humanos.

Regulamentação

A iniciativa (artigo 5.º) revê a regulamentação da lei a aprovar no dia seguinte à sua publicação e produz efeitos a partir do orçamento do Estado subsequente.

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 Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),¹ 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 da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, apesar de poder suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação e interdependência entre órgãos de soberania (artigos 2.º e 111.º da Constituição).

Dependendo da interpretação dada ao âmbito subjetivo e à aplicação no tempo do disposto no n.º 2 do artigo 3.º, poderá ser analisado se a mesma suscita conflitos normativos com as disposições sobre ingresso, progressão, componente letiva, licenças, previstas no [Estatuto da Carreira Docente](#),² aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril. Este diploma tem como norma habilitante a alínea c), n.º 1 do artigo 62.º da [Lei de Bases do Sistema Educativo](#),³ aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Esta matéria, tal como os perfis de competência e de formação de educadores e professores para ingresso na carreira docente (n.º 2 do artigo 34.º), são da competência do Governo, devendo ser, nos termos da referida lei de bases, desenvolvidas por decreto-lei. Consequentemente, a vinculação legislativa neste sentido poderá ser suscetível de interferir com a autonomia do Governo no exercício da sua competência administrativa, prevista na alínea d) do artigo 199.º da Constituição. Apesar destas dúvidas, caso seja este o entendimento, as mesmas são suscetíveis de serem eliminadas ou corrigidas em sede de discussão na especialidade, pelo que não inviabilizam, como tal, a discussão da iniciativa, cabendo, naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa à comissão competente.

² Documento disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

³ Documento disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

Apesar de ser previsível que a iniciativa em apreço gere custos orçamentais adicionais, nomeadamente quanto ao disposto no n.º 3 do artigo 2.º e no artigo 3.º, o artigo 5.º remete a sua produção de efeitos para o Orçamento do Estado subsequente, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado «lei-travão».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de maio de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Nesse mesmo dia foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Educação e Ciência (8.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado em sessão plenária a 23 de maio.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#).

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorra 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 análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

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

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as 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.

O articulado do projeto de lei estabelece algumas medidas dirigidas ao Governo, que incluem, entre outras, o levantamento de necessidades, a criação de uma equipa de monitorização (respetivamente n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º), ao início da requalificação e construção de creches (n.º 3 do artigo 2.º) e o início do processo de inclusão de creches pretendido (n.º 1 do artigo 3.º). Embora não se questione, nesta sede, o grau de juridicidade das normas, aproveita-se para se assinalar a formulação textual aparentemente recomendatória, semelhante às resoluções de recomendação política ao Governo. Esta técnica legislativa não privilegia a clareza dos comandos jurídicos característicos da norma jurídica, pelo que se sugere que esta questão seja avaliada em sede de discussão na especialidade, do ponto de vista do teor jurídico-normativo do texto.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da 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](#)⁵ 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](#)⁶, e aprovada para ratificação pela [Resolução](#)

⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

⁵ Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

⁶ Todas as referências legislativas são feitas para o sítio da *Internet* do *Diário da República Eletrónico*, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 30/05/2022.

[da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro](#), consagra, nomeadamente, o direito das crianças à proteção e à educação.

Cumprе mencionar que, em Portugal, a escolaridade obrigatória abrange só o ensino básico e secundário, ou seja, alunos entre os 6 e os 18 anos, pelo que a sua frequência é facultativa até à idade de ingresso no ensino básico. Efetivamente, a [Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto](#)⁷, 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 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».

Já a [Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro](#), aprovou o alargamento progressivo da gratuitidade das creches e das amas 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.

Sobre esta matéria importa referir 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

⁷ Texto consolidado.

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-se, 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 «[Re-visitando a recomendação n.º 3/2011 sobre educação das crianças dos 0 aos 3 anos](#)», onde afirma que «a educação de infância (e especificamente a dos 0 aos 3 anos)» é uma expressão da cultura cívica, democrática e comunitária de uma sociedade, (...) 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»⁸.

De acordo com o relatório [Estado da Educação 2019](#)⁹ (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»¹⁰.

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

⁸ *Re-visitando a Recomendação n.º 3/2011 sobre educação das crianças dos 0 aos 3 anos*, págs. 22 e 25.

⁹ 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.

¹⁰ *Estado da Educação 2019*, pág. 46.

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 cobertura¹¹ das respostas sociais para a 1.ª infância¹² 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 % 17 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»¹³.

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)»¹⁴. 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»¹⁵.

¹¹ Para o cálculo da taxa de cobertura das respostas sociais para a 1.ª infância são considerados o número total de lugares existentes e a população de referência das respostas em análise: (capacidade total das respostas Creche + Ama / população 0 aos < 3 anos) x 100

¹² Creche e Ama.

¹³ *Carta Social 2019*, pág. 27

¹⁴ *Plano de recuperação e Resiliência*, pág. 57.

¹⁵ *Plano de recuperação e Resiliência*, pág. 95.

A terminar, menciona-se que o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda já propôs a criação do Programa Rede de Creches Públicas, através da apresentação da [proposta de aditamento 631C](#)¹⁶ à [Proposta de Lei n.º 5/XIV – Aprova o Orçamento do Estado para 2020](#)¹⁷, e da [proposta de aditamento 882C](#) à [Proposta de Lei n.º 4/XV – Aprova o Orçamento do Estado para 2022](#), tendo ambas sido rejeitadas em sede de votação na Comissão.

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 União Europeia (UE) se baseia e promove nas suas políticas e ações, com os objetivos de eliminar as desigualdades, garantir uma proteção social adequada e um nível elevado de educação e formação (artigos 8.º e 9.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE)).

Em termos de competência legislativa, as políticas sociais constituem um domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros (artigo 4.º n.º 2, 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 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.

¹⁶ Todas as referências a propostas de alteração ao Orçamento do Estado são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

¹⁷ Todas as referências a trabalhos preparatórios são feitas para o portal na *Internet* da Assembleia da República, salvo indicação em contrário.

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 (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 União Europeia para 2021-2027.

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

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

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

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

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

- **Âmbito internacional**

Países analisados

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

ESPAÑA

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

A reforma mais recente do sistema de ensino foi levada a cabo com a aprovação da [Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre¹⁸, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación¹⁹](#). 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.

Nos termos da [disposição adicional terceira](#) desta lei, no prazo de um ano a contar da sua entrada em vigor, 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 sua 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, deverá promover programas de cooperação territorial como linha estratégica de ação durante o período de implementação da lei, com especial atenção para a melhoria das

¹⁸ 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 30/05/2022.

¹⁹ Entrou em vigor a 19 de janeiro de 2021.

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, (versão consolidada), 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. 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 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 (cfr. [artigos](#)

[R2324-16 e R2324-17](#) para os tipos de creches e [R2324-25 e R2324-32](#) para o funcionamento da diferentes categorias das creches do [Code de la santé publique](#)²⁰).

Desde 2019 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](#)). A partir desta 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 o relatório do [Observatoire national de la petite Enfance](#) de 2021, a taxa de cobertura nacional na França continental do modelos de acolhimento das crianças com idade inferior a três anos em 2019, era de 59,8%.

ITÁLIA

A educação e os cuidados na primeira infância, em Itália, estão inseridos no «sistema integrado 0-6», que foi introduzido pela [Legge n. 107, 13 luglio 2015](#)²¹, *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* e está regulamentado pelo [Decreto Legislativo n. 65, 13 aprile 2017, 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](#).

²⁰ 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 30/05/2022.

²¹ 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 30/05/2022.

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*»²², 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 trinta e seis meses. As creches funcionam em continuidade com as escolas pré-primárias.
- 2) As escolas pré-primárias podem acolher crianças com idades compreendidas entre os vinte e quatro e os trinta e seis 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 doze aos trinta e seis meses de idade num 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

²² 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 n. 296, 27 dicembre 2006](#), [Legge Finanziaria 2007 \(artigo 1.º n.º 630\)](#) e inserido no sistema integrado de educação e formação [Decreto Legislativo n. 65 del 13 aprile 2017](#) (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.

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](#) 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)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou qualquer iniciativa pendente com objeto conexo com o do projeto de lei em análise.

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

A mesma AP devolve os seguintes antecedentes sobre matéria conexa com a da presente iniciativa:

Nº	Título	Data	Autor	Votação	Publicação
XIV/3.^a – Projeto de Lei					
965	Cria o Programa Rede de Creches Públicas	2021-10-04	BE	Rejeitado Contra: PS, PSD, CDS-PP, IL Abstenção: CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc)	[DAR II série A n.º 10, 2021.10.01, da 3.ª SL da XIV Leg (págs. 36-37)]
XIV/1.^a – Projeto de Lei					
371	Propõe medidas para o alargamento da gratuitidade das creches e soluções equiparadas	2020-05-13	PCP	Aprovado A Favor: PS, BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc) Abstenção: CH Contra: PSD, CDS-PP, IL	[DAR II série A n.º 21, 2021.10.19, da 3.ª SL da XIV Leg (págs. 5-7), Alteração do texto inicial do projeto de lei]

De realçar que:

- O Projeto de Lei [n.º 371/XIV/1.^a \(PCP\)](#) deu origem à [Lei n.º 2/2022](#) - *Alargamento progressivo da gratuitidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.*.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas facultativas**

Estando em causa a vinculação de docentes ao quadro de pessoal e como tal uma alteração na sua situação laboral, sugere-se que a Comissão, em sede de apreciação na especialidade, promova a apreciação pública da iniciativa, nos termos e para os efeitos do artigo 134.º do Regimento.

Sugere-se ainda que, simultaneamente, seja promovida a consulta das seguintes entidades:

Projeto de Lei n.º 75/XV/1.^a (BE)

Comissão de Educação e Ciência (8.^a)



- Ministro da Educação;
- Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- ACPEEP - Associação de Creches e Pequenos Estabelecimentos de Ensino Particular.