

**CEN**

CONSELHO ESTRATÉGICO  
NACIONAL

SECÇÃO EDUCAÇÃO,  
CULTURA E DESPORTO

# UMA POLÍTICA PARA A INFÂNCIA

Um desígnio para Portugal



# SUMÁRIO EXECUTIVO

---

A estruturalidade das dinâmicas demográficas expressas pela ação conjugada do saldo natural e migratório desfavoráveis é um problema cuja dimensão sistémica não tem sido devidamente atendida, nomeadamente pela falta de articulação das políticas públicas.

Para o PSD a primeira prioridade deve centrar-se na criação de condições favoráveis à natalidade, nomeadamente através de políticas de maternidade/parentalidade e de acesso a uma educação de infância de qualidade. A segunda prioridade centra-se na criação de mais e melhores oportunidades de emprego de forma a estancar a autêntica "hemorragia demográfica" representada pela emigração de ativos (mais de 100.000 por ano), especialmente de jovens qualificados. Terceira prioridade expressa-se pela urgência de uma boa integração social de imigrantes, antes de desenvolver políticas mais favoráveis à atração de novos imigrantes.

O presente documento de trabalho do CEN é um contributo que se enquadra na primeira prioridade do PSD e visa desenvolver uma política integrada para a infância, enquanto pilar decisivo para a concretização do princípio do desenvolvimento humano.

São três as dimensões fundamentais de uma política de infância: apoio a uma parentalidade responsável; acesso à educação de infância como pilar do desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança; e mobilização da responsabilidade social das empresas orientada para a compatibilização entre vida familiar e atividade profissional.

Desde 2009 que os benefícios sociais de apoio à infância estão estagnados pouco acima dos 300€ por habitante/ano, tornando Portugal um dos países da EU com menor apoio social à infância. As taxas de risco de pobreza para a população com menos de 6 anos estão acima dos 20%, o peso da mensalidade de creche no rendimento disponível das famílias representa cerca de 25% e é bem superior ao custo para manter um jovem aluno no ensino superior.

Neste contexto, o Partido Social Democrata submete à reflexão e debate dos Portugueses um conjunto de medidas que permitirão estruturar uma nova política para a infância, a saber:

- 1. O pagamento de um IAS (em 2018 de 428,90€) a todas as grávidas num pagamento único ao 7º mês de gravidez com o objetivo de facilitar os investimentos referentes à chegada de um novo membro.**
- 2. A licença de maternidade / paternidade paga será estendida até às 26 semanas (atualmente é de 20 semanas) sendo que a mãe tem obrigatoriedade de 13 semanas e as restantes semanas podem ser partilhadas entre os progenitores.**
- 3. A duração das licenças deverá ser estendida até um ano, sem pagamento adicional, para que os pais / mães que assim o desejem possam acompanhar o primeiro ano de vida dos seus filhos.**
- 4. A atribuição de um subsídio fixo por criança com valores progressivamente menores até aos 18 anos, em substituição do abono de família.**
- 5. Assegurar a gratuidade sem obrigatoriedade de frequência dos estabelecimentos de infância (0-6 anos) das redes pública e solidária** (não inclui alimentação, transportes, complementos horários ou outros serviços). Destaque-se o facto de apenas 6,5% das crianças beneficiarem de apoio totalmente gratuito na valência de creche.

- 6. A criação de uma linha acesso aos fundos estruturais sempre que empresas de forma individual ou em associação se proponham a investir na abertura de uma Creche/ Jardim de infância que funcione junto a uma zona empresarial. Esta infraestrutura deverá assumir o estatuto de IPSS e dar prioridade aos filhos dos funcionários.**

Da aplicação progressiva e planeada destas medidas estima-se que em 6 anos estejam a frequentar creche ou jardim de infância (IPSS ou Rede Pública de Jardins de Infância) cerca de 250.000 crianças, o que duplicará os números atuais. Estima-se ainda a necessidade de abertura de mais 6000 salas.

# CONTENTS

---

Índice de Figuras.....	7
Índice de Tabelas.....	8
1 A Necessidade De Uma Política Integrada Para A Infância .....	9
2 A Situação Das Políticas De Infância.....	14
2.1 A Situação Da Infância Em Portugal No Contexto Europeu.....	14
2.1.1 Licença de maternidade / paternidade .....	15
2.1.2 Abonos de Família .....	16
2.1.3 Acesso a Creches e Jardim Infantil.....	18
2.1.4 A situação nas empresas.....	26
2.2 As iniciativas recentes sobre política de infância em Portugal.....	28
3 Políticas De Apoio À Família .....	29
3.1 O Que Se Entende Por Apoio À Família.....	29
3.2 Subsídios De Maternidade / Paternidade.....	29
3.3 Proteção Social .....	30
4 Educação de Infância.....	32
4.1 O que se entende por educação de infância .....	32
4.2 Princípios E Valores Subjacentes A Uma Educação De Infância .....	32
4.3 A Importância De Uma Educação De Infância: Novas Evidências.....	33
4.4 Da Creche Ao Jardim De Infância: Entre Tutelas E Indefinições.....	35
5 Política De Gratuidade Da Educação De Infância.....	39
5.1 Gratuidade Sem Obrigatoriedade .....	39
5.2 Enquadramento.....	40
5.2.1 Creches.....	40
5.2.2 Jardim Infantil.....	45
5.3 Análise De Custo.....	46
5.4 Parceiros De Implementação.....	47
5.5 Valorizar O Trabalho Das Educadoras  Auxiliares .....	49
6 A Responsabilidade Social Das Empresas.....	50
7 Infância E Desenvolvimento Humano .....	52
Bibliografia .....	54

Legislação .....	55
Glossário.....	57
ANEXOS .....	60
Fundamentos e princípios da pedagogia para a infância.....	60
Diretrizes nacionais e europeias.....	62
Comparabilidade internacional.....	68
Abonos de Família na OCDE.....	76
Enquadramento teórico .....	77

# ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Taxa de fertilidade EU, 2015.....	10
<b>Figura 2</b> Tendências de envelhecimento populacional - Projeção a 2080 para Portugal.....	10
<b>Figura 3</b> População com menos de 6 anos em risco de pobreza e exclusão social, 2016.....	11
<b>Figura 4</b> Benefícios sociais, família e criança, (PPS/Hab), Portugal.....	12
<b>Figura 5</b> Benefícios Sociais, Famílias e crianças (PPS7Hab) Europa, 2015.....	13
<b>Figura 6</b> Percentagem do PIB utilizada para apoios à família.....	14
<b>Figura 7</b> Licença de maternidade/paternidade, 2016.....	15
<b>Figura 8</b> Benefício Infantil Universal para uma família com duas crianças.....	16
<b>Figura 9</b> Despesa pública com Cuidados na Primeira Infância por criança em PPP USD,.....	18
<b>Figura 10</b> Despesas com instituições de Educação e Cuidados na Primeira Infância (2014) como percentagem do PIB, por categoria.....	19
<b>Figura 11</b> Peso da mensalidade de creche (criança com 2 a 3 anos) a tempo inteiro no orçamento disponível das famílias.....	20
<b>Figura 12</b> Idade de início obrigatório da educação, 2017-2018.....	21
<b>Figura 13</b> Taxas de matrícula dos 2 aos 5 anos de idade na Educação e Cuidados na Primeira Infância e Educação Primária (2015).....	22
<b>Figura 14</b> Relação entre a % de mulheres no mercado de trabalho e as taxas de inscrição em creches (0-3 anos).....	22
<b>Figura 15</b> Relação entre a % de mulheres em trabalho em part-time com o n. de horas de creche.....	23
<b>Figura 16</b> Percentagem de crianças que frequentam estabelecimentos públicos e privados de educação pré-escolar (2015).....	24
<b>Figura 17</b> Crianças com menos de 3 anos em cuidado formal, 2015 (%).....	25
<b>Figura 18</b> Indicador de satisfação com o equilíbrio trabalho-família.....	26
<b>Figura 19</b> Percentagem de empregados por influência no seu horário de trabalho.....	27
<b>Figura 20</b> Maioria das crianças experimenta pelo menos duas transições antes da educação primária. N.º Países e jurisdições (2016).....	36
<b>Figura 21</b> Motivos para a não frequência de creche.....	40
<b>Figura 22</b> Distribuição Salarial (aproximação) e copagamento em creche, Portugal, 2017.....	41
<b>Figura 23</b> Estimativa a 6 anos do custo da nossa proposta face ao desenho atual.....	47
<b>Figura 24</b> Número de Habitantes por IPSS.....	48

# ÍNDICE DE TABELAS

---

<b>Tabela 1</b> Valores do subsídio Pré-Natal.....	17
<b>Tabela 2</b> Escalões de apoio pré-natal, Portugal, 2018.....	17
<b>Tabela 3</b> Escalões de abono de família para crianças e jovens.....	18
<b>Tabela 4</b> Escalões de copagamento de creche.....	41
<b>Tabela 5</b> Número de crianças em idade de Creche (2017) .....	42
<b>Tabela 6</b> Percentagem de crianças que frequentam a creche (2017).....	43
<b>Tabela 7</b> Taxa de ocupação da oferta total existente .....	44

# 1. A Necessidade de uma Política Integrada para a Infância

A infância assume relevo em Portugal, como um desígnio político, e deve ser contextualizada em toda a sua amplitude. Desde logo, deparamo-nos com os problemas da baixa natalidade que colocam em risco o futuro de todos nós. Embora a decisão de ter filhos seja do foro pessoal, cabe ao Estado criar condições que favoreçam esta decisão e que permitam que as famílias se sintam amparadas para a assunção de tão grande responsabilidade.

A criação de um contexto propício relaciona-se com três dimensões essenciais de proteção e cooperação. Desde logo as políticas de apoio à família no que se refere a licenças de parentalidade, subsídios à infância e tempos de proteção da família. Num segundo nível a garantia de acesso à educação que possa garantir a guarda e o apoio à vida profissional de ambos os progenitores, mas que se constitua também como um garante da igualdade de direitos de desenvolvimento emocional, cognitivo e social de cada criança. E finalmente a criação de um relacionamento com as empresas que de forma responsável cooperem na criação de emprego com garantias, igualdade e atitude facilitadora de um saudável e produtivo equilíbrio entre vida familiar e atividade profissional.

A ótica sectorial meramente previdencial, assistencialista e reativa que caracterizou as políticas orientadas para a primeira infância está a dar lugar, fruto da investigação e da experiência acumulada, a uma visão estratégica e integrada da infância com impacto nas políticas sociais de natalidade, de parentalidade, de família, de trabalho, de saúde e de educação. Uma política integrada e coerente de Infância é assumida internacionalmente como um investimento de grande retorno social e económico futuro, "Portugal está a mudar profundamente atitudes e comportamentos, os valores culturais tradicionais estão a ser substituídos por outros, sem que isso corresponda sempre à concretização dos desejos dos jovens e dos casais. Fatores como a idade média do casamento e a idade da mãe quando do nascimento do 1º filho (25 anos de idade em 1960 e 29,7 anos de idade em 2013), a divorcialidade e a conjugalidade, a educação das crianças, a igualdade homem-mulher, variando ao longo do tempo, revelam as alterações drásticas operadas ao nível da instituição familiar, da fecundidade da mulher e da nupcialidade da nossa população. Tais realidades novas têm de estar presentes na formulação das políticas públicas de Promoção da Natalidade. Da parte do Estado e da Administração Pública tem havido atenção contínua a esta situação e têm sido tomadas medidas de política. No entanto, é evidente para todos que elas não só têm sido insuficientes, como têm sido desconexas e, por vezes, dão aos cidadãos sinais contraditórios, ora de valorização ora de desvalorização da natalidade. Os maiores custos são os de um país sem crianças. Em vez de estarmos apenas focados nos custos de uma política de promoção da Natalidade, devemos estar, hoje, particularmente focados nos custos imensos dos não nascimentos, da não-renovação das gerações, da não sustentabilidade do país. É preciso que Portugal invista neste novo rumo da Promoção da Natalidade, em nome da sustentabilidade e da renovação da vida. Sem crianças o país é insustentável, em termos de crescimento económico, segurança social e de Estado Social. Os países com melhores taxas de natalidade são os países que mais investem no apoio às famílias."<sup>1</sup>

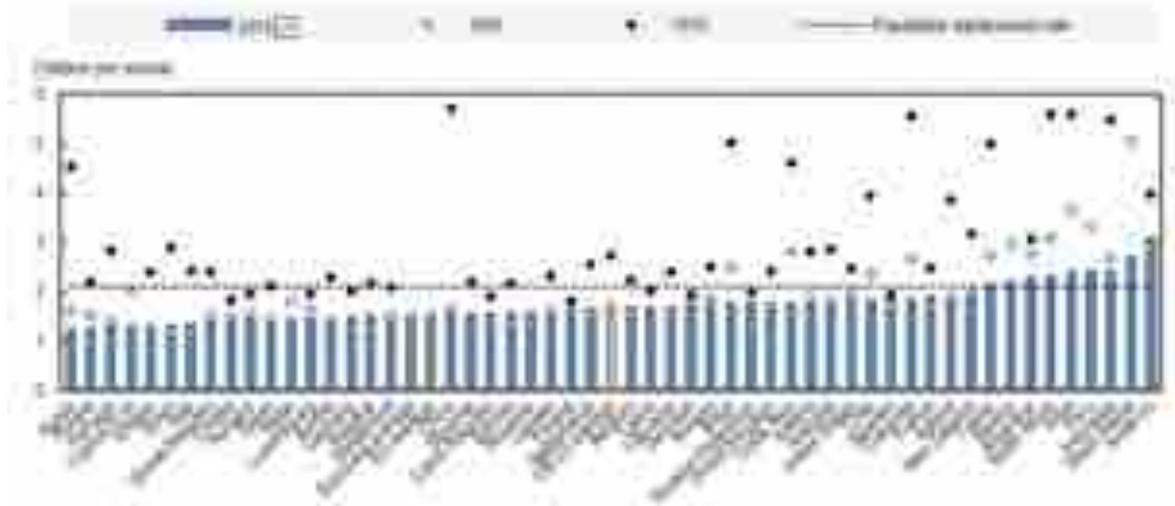
O envelhecimento da população portuguesa, o declínio da taxa de fertilidade, o aumento da proporção de crianças a viver no seio de famílias monoparentais, a elevada taxa de mulheres a trabalhar em idade fértil, a rigidez dos horários de trabalho, a quase inexistência de empregos em regime de tempo parcial, os elevados custos de frequência das creches dificultam a conciliação da vida familiar com a vida profissional.

Portugal é um dos países da União Europeia com a mais baixa taxa sintética de fertilidade<sup>2</sup>, sendo que em 2016 esta se situava em 1.36.

<sup>1</sup> [http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers\\_politicos/dossier1405440683.pdf](http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1405440683.pdf). Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade (2015-2035)

<sup>2</sup> O índice sintético de fecundidade é o número médio de crianças nascidas por cada mulher em idade fértil, ou seja, entre os 15 e os 49 anos de idade. Para que a substituição de gerações seja assegurada, é preciso que cada mulher tenha em média 2,1 filhos.

**Figura 1** Taxa de fertilidade EU, 2015



Fonte: OCDE

Se tudo se mantiver como está, baixa taxa de natalidade e elevada esperança média de vida, o número de adultos em idade ativa será claramente insuficiente para garantir o equilíbrio social. Se em 1979 existiam 5,5 indivíduos em idade ativa por cada pessoa com mais de 65 anos, em 2015 esse valor era de perto de 3 e dentro de 30 anos será de apenas 2.

**Figura 2**  
**Tendências de envelhecimento populacional - Projeção a 2080 para Portugal**



Fonte: Cálculos do autor a partir de dados populacionais Pordata



em proporcionar equilíbrios entre a vida profissional e familiar.

Uma outra dimensão que também deve assumir relevo quando pensamos em políticas de apoio à infância prende-se com o acesso universal a cuidados e educação formal na infância

A primeira infância corresponde a um período de desenvolvimento cognitivo crítico e crucial da criança e uma educação de infância de alta qualidade é apontada como tendo efeitos benéficos no desenvolvimento inicial das crianças e no seu desempenho escolar subsequente em vários domínios, como no uso da língua, nas competências académicas emergentes - na literacia da leitura e na numeracia - e em competências sócio emocionais, que potenciam o posterior sucesso académico e plena integração social, em particular nas crianças oriundas de contextos socioeconómicos mais desvantajosos

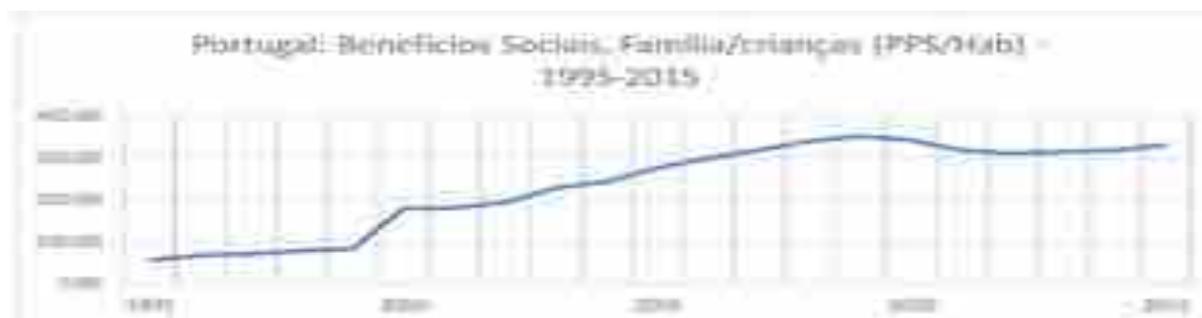
A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância devem merecer um lugar no topo da agenda política em Portugal, pois há vários estudos (ver anexo) que indicam que um início precoce da educação conduz a:

- desenvolvimento afetivo, físico e intelectual
- benefícios cognitivos da criança que são estimulados em períodos fulcrais de desenvolvimento neuronal
- benefícios não cognitivos da criança, como melhoria da saúde e bem-estar, e efeitos sociais indiretos, como taxas mais altas de fertilidade
- melhores resultados escolares e conseqüentemente a uma melhor qualificação da população

A desigualdade é assumida como uma ameaça à coesão social e à preposteridade futura das sociedades, e para ela concorre o impacto do estatuto socioeconómico dos pais, e as qualificações das mães, nos desempenhos escolares dos filhos. A educação e formação são por excelência instrumentos de apoio à família para garantir a igualdade de oportunidades e combater as desigualdades de partida.

Em Portugal, ao longo das últimas décadas muito se tem feito e as condições de apoio à parentalidade e infância têm vindo a melhorar, refletindo-se num crescimento do montante investido por criança/habitante. Em 1995 esse valor estava abaixo de 100€ sendo que a partir de 2008 estabilizou pouco acima dos 300€. Está na altura de revisitar estas políticas de forma integrada e em cooperação.

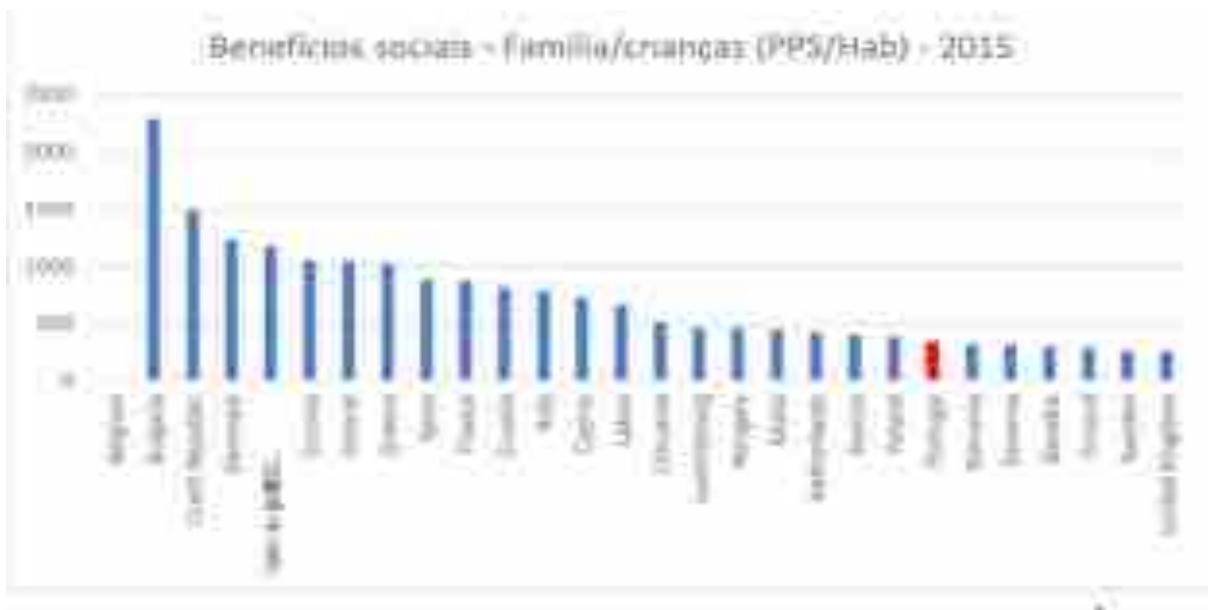
**Figura 4 Benefícios sociais, família e criança, (PPS/Hab), Portugal**



Fonte: Eurostat

Em comparação com os restantes países Europeus Portugal é ainda um dos países onde os benefícios sociais agregados à infância são ainda reduzidos. Portugal deve ambicionar um maior investimento, em linha com países como Espanha, França ou Itália (Figura 5). No entanto, cientes que não basta aumentar o investimento, o importante é garantir que todas as famílias e suas crianças encontram no Estado um apoio claro e transversal.

**Figura 5** Benefícios Sociais, Famílias e crianças (PPS/Hab) Europa, 2015



Fonte: Eurostat

## 2. A Situação das Políticas de Infância

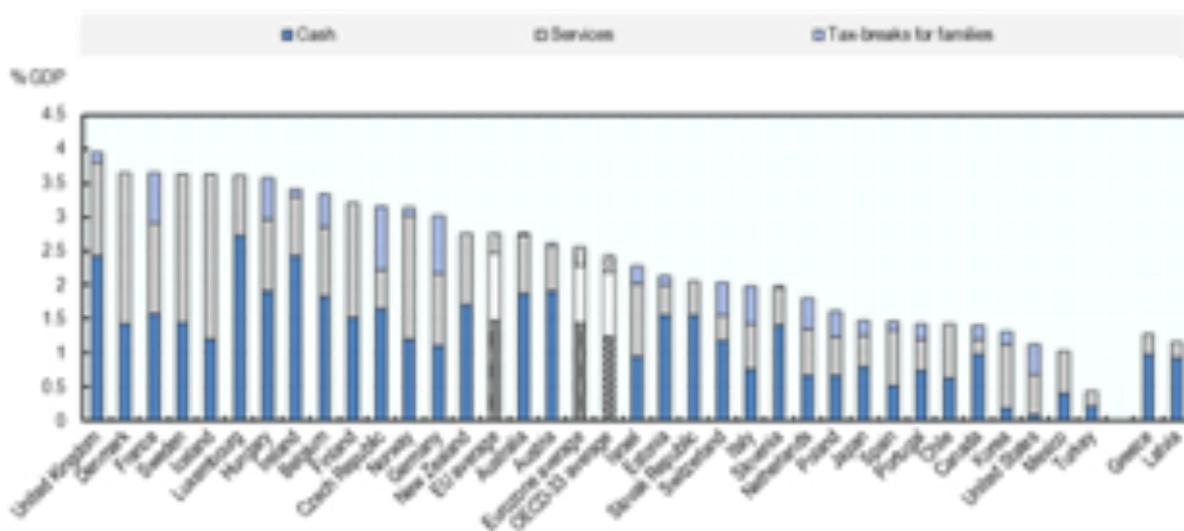
Os programas e a ação política no âmbito das políticas para a infância procuram dar não só resposta a um largo espectro de necessidades sociais, económicas e educacionais sentidas pelos cidadãos, mas assumem, cada vez mais, uma dimensão estratégica numa Europa que enfrenta os desafios que o “inverno demográfico” impõe.

### 2.1. A Situação da Infância em Portugal no Contexto Europeu

A OCDE publica os gastos dos países em benefícios à família como percentagem do PIB. Estes gastos incluem as licenças de maternidade, abonos de família que são considerados apoios em dinheiro. São considerados os apoios em serviços tais como creches e jardins infantis e finalmente os benefícios fiscais que as famílias com filhos podem beneficiar por essa via.

O Reino Unido é o país mais generoso, sendo que despende cerca de 4% do seu PIB, sendo 2,5% em pagamento diretos às famílias e 1,5% em facultar serviços de educação de infância. A Dinamarca, França e Suécia são também bastante generosos com uma despesa na ordem dos 3,5%. Portugal atribui 1,43% do seu orçamento a estes apoios, com uma maior incidência nas transferências em caixa. Portugal encontra-se entre os países menos generosos da OCDE.

**Figura 6** Percentagem do PIB utilizada para apoios à família



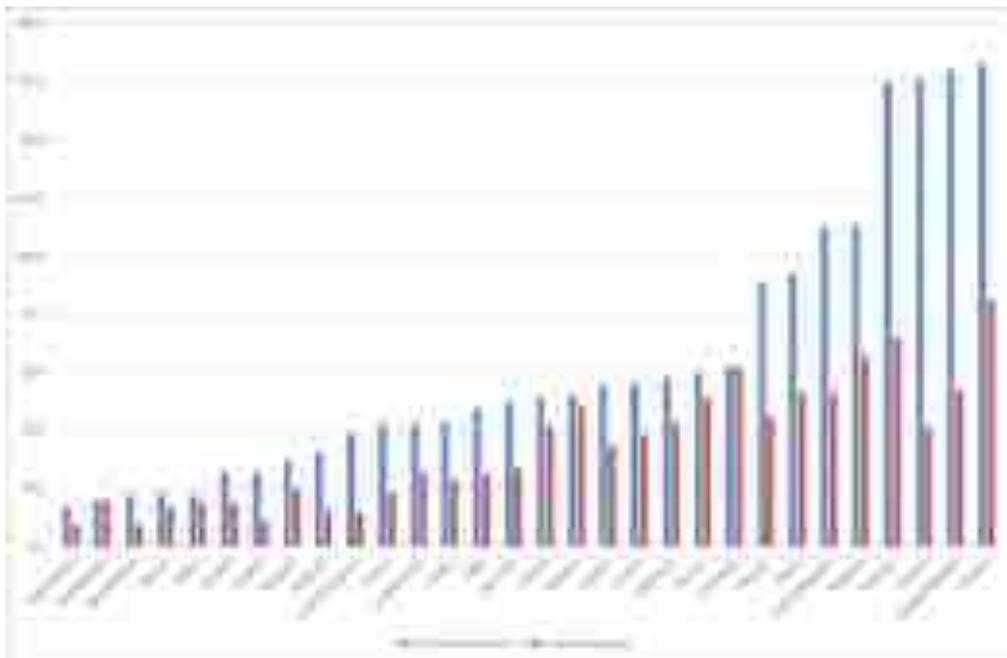
Fonte: OCDE <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

## 2.1.1. Licença de Maternidade / Paternidade

Quando falamos de apoio à infância a primeira questão prende-se com o apoio imediato à família, nomeadamente com os períodos legais de permanência dos pais com os filhos recém-nascidos, e os respetivos direitos a pagamento. De acordo com a diretiva “1992 trabalhadoras grávidas” o período mínimo de parentalidade na Europa é de 14 semanas<sup>5</sup>, sendo que desde 2015 as recomendações são para ambos os progenitores, sendo que as leis de cada país devem ter em atenção a igualdade de géneros e a responsabilidade dupla do casal sobre a criança.

Os países são muito distintos na forma como aplicam este direito, quer no tempo legislado quer no modo de pagamento.

**Figura 7 Licença de maternidade/paternidade<sup>6</sup>, 2016**



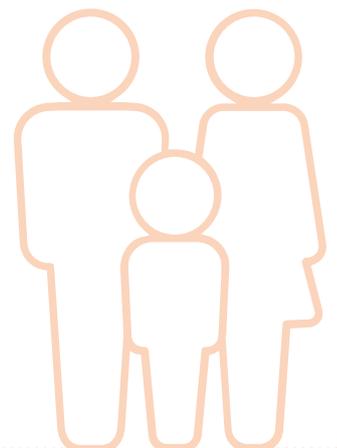
Fonte: Eurostat

A Estónia é onde os pais têm direito a mais dias de licença, que podem ultrapassar as 160 semanas (mais de 3 anos) embora no que se refere a pagamento a legislação assegura cerca de 90 semanas.

Os países que conferem um ano ou mais de licença paga são a República Checa, a Letónia, a República Eslovaca, a Lituânia, a Bulgária, a Hungria e a Estónia..

<sup>5</sup> Maternity and Paternity Leave at a Glance, EU [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS\\_ATA\(2016\)593543\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA(2016)593543_EN.pdf)

<sup>6</sup> Em alguns países os pais têm também algumas semanas, que podem ser de uso exclusivo ou em alternância com a mãe.



A Suécia, que tende a ser um caso exemplar nestas matérias, é o país mais preocupado com a igualdade de género onde a totalidade da licença pode ser usufruída por pai ou mãe. A licença pode ir até pouco mais de um ano embora o pagamento se fique pelas 34 semanas.

Portugal está mais ou menos a meio da tabela, sendo que as licenças podem ir até às 30 semanas, embora apenas exista um pagamento de 20 semanas. Estas semanas incluem o que pode ser usufruído pelo pai.

Os países mais bem-sucedidos a nível de taxa de fertilidade na Europa – França, Irlanda e Suécia – adotam estratégias diferentes em relação a este apoio. A Suécia é bastante generosa, a Irlanda é menos generosa do que Portugal e França atribui até 40 semanas de licença embora o pagamento se fique pelas 20 semanas, situação idêntica à Portuguesa.

## 2.1.2. Abonos de Família

Em grande parte dos países existem ainda abonos de família que são concedidos por filho e que obedecem a desenhos complexos e distintos, muitas vezes ligados ao rendimento da família e à idade da criança<sup>7</sup>. Estes abonos estendem-se pelo menos de forma parcial até à idade adulta e em alguns casos permanecem enquanto os filhos se mantiverem a estudar.

Um esquema interessante a ser adotado por vários países Europeus é o Benefício Infantil Universal, que é um montante fixo atribuído a todas as famílias pelo fato de terem crianças, independentemente da situação profissional ou financeira de cada família (Figura 8). Em regra, este benefício estende-se até aos 6 anos, sofrendo reduções graduais à medida que as crianças crescem.

Os benefícios deste tipo de esquema traduzem-se num aumento da natalidade, pois as famílias sentem um real apoio aos custos adicionais causados por uma criança. Uma das consequências que foi visível no Reino Unido foi a redução das crianças em risco de pobreza, que caiu para metade. Apesar deste tipo de medidas representar um esforço orçamental considerável, os benefícios comprovados em outros países são enormes e de longo prazo. No curto prazo esta medida resulta no aumento do rendimento disponível das famílias o que se reflete imediatamente no aumento do consumo, essencialmente de bens de primeira necessidade e de apoio à infância.

Por outro lado, é sabido que os resultados académicos das crianças estão fortemente relacionados com a situação económica e social das famílias. Donde tirar um número considerável de crianças da pobreza

**Figura 8**  
**Benefício Infantil Universal para uma família com duas crianças<sup>8</sup>**



<sup>7</sup> Ver anexo

<sup>8</sup> Em França este subsídio só acontece a partir da segunda criança, dado que foi uma medida direcionada a estimular as famílias a terem mais de um filho.

Fonte: <https://www.vox.com/2016/5/23/11440638/child-benefit-child-allowance>

conduzirá a melhores desempenhos académicos futuros, e consequentemente adultos com maiores capacidades produtivas.

Um programa similar ao da Suécia, sempre uma referência nas questões do apoio à família, representa um custo de 4€ por dia por criança, durante 6 anos. Será que são 4€ bem gastos?

Em Portugal o esquema de apoios depende do rendimento da família e da idade da criança. As famílias muito pobres podem começar a beneficiar de um apoio pré-natal logo após as 13 semanas de gestação, são, no entanto, valores residuais e que chegam apenas a famílias muito empobrecidas.

**Tabela 1** Valores do subsídio Pré-Natal

Nível de Rendimento Familiar	Idade da Criança	Valor do Subsídio (€)		
		1.º Escalão	2.º Escalão	3.º Escalão
Até 0,5xIASx14	1.º Escalão	24,24€	22,54€	18,04€
	2.º Escalão	24,24€	24,24€	18,04€
	3.º Escalão	24,24€	24,24€	22,54€
Mais de 0,5xIASx14 e até 1xIASx14	1.º Escalão	18,04€	18,04€	18,04€
	2.º Escalão	18,04€	18,04€	18,04€
	3.º Escalão	18,04€	18,04€	18,04€

Fonte: Tenho uma Criança

**Tabela 2** Escalões de apoio pré-natal, Portugal, 2018

Rendimento de referência			
Rendimento do agregado familiar		2017	2018
1.º escalão	Iguais ou inferiores a 0,5xIASx14	até 2.949,24€	até 3.002,30€
2.º escalão	Superiores a 0,5xIASx14 e iguais ou inferiores a 1xIASx14	mais de 2.949,24€ até 5.898,48€	mais de 3.002,30€ até 6.004,60€
3.º escalão	Superiores a 1xIASx14 e iguais ou inferiores a 1,5xIASx14	mais de 5.898,48€ até 8.847,72€	mais de 6.004,60€ até 9.006,90€

Valor do IAS/2017=421,32 € e IAS/2018=428,90 €

Fonte: <http://www.seg-social.pt/abono-de-familia-pre-natal2>

Após o nascimento o apoio obedece a critérios de escalão e diminui radicalmente após os 3 anos. Depende também do número de filhos no agregado familiar sendo que as famílias com mais filhos recebem mais por criança, existindo aqui um pequeno incentivo a aumentar o n. de filhos por agregado familiar. Os escalões resultam do mesmo tipo de cálculo da tabela 1, sendo que se trata de um valor residual para a maioria das famílias, pouco abrangente em termos numéricos e sem grande impacto para retirar as crianças da pobreza, ou para impulsionar a taxa de natalidade.

**Tabela 3**

**Escalões de abono de família para crianças e jovens**

		ESCALÕES (RENDIMENTO DA FAMÍLIA)*				
			1º	2º	3º	4º
POR CRIANÇA COM IDADE IGUAL OU INFERIOR A 12 MESES	TOTAL DO VALOR MENSAL	Até 30/06/2017				9,46 €
		Após 01/07/2017	146,42 €	120,86 €	95,08 €	18,91 €
POR CRIANÇA DOS 12 AOS 36 MESES	FAMÍLIA COM 1 FILHO	Até 30/06/2017	54,90 €	45,33 €	38,64 €	9,46 €
		Após 01/07/2017	73,21 €	60,43 €	49,93 €	18,91 €
	FAMÍLIA COM 2 FILHOS	Até 30/06/2017	91,50 €	75,55 €	65,99 €	9,46 €
		Após 01/07/2017	109,81 €	90,65 €	77,28 €	18,91 €
	FAMÍLIA COM MAIS DE 2 FILHOS	Até 30/06/2017	128,10 €	105,77 €	93,33 €	9,46 €
		Após 01/07/2017	146,41 €	120,87 €	104,62 €	18,91 €
POR CRIANÇA OU JOVENH COM MAIS DE 36 MESES (3 ANOS)			36,60 €	30,22 €	27,35 €	0,00 €

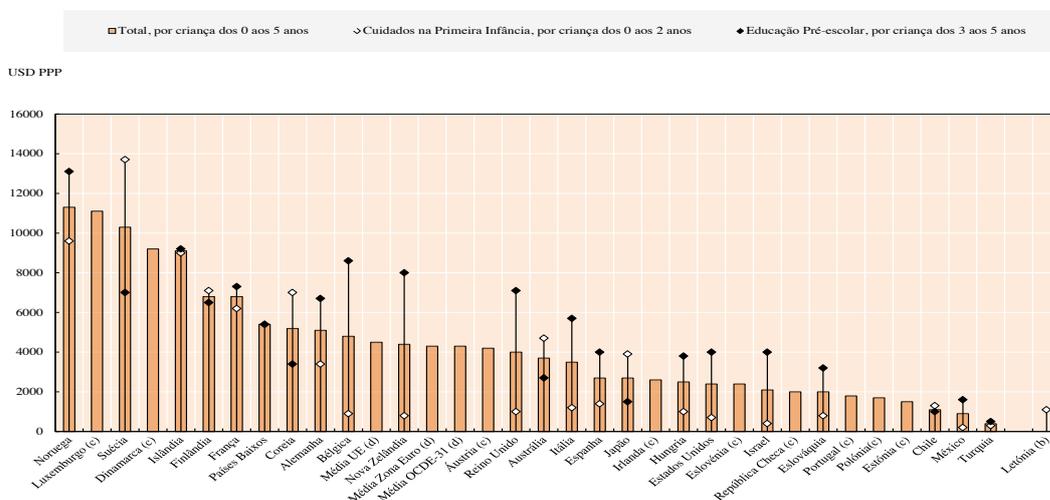
Fonte: Tenho uma Criança<sup>9</sup>

\* valores referentes a 2017

### 2.1.3. Acesso a Creches e Jardim Infantil

A Comissão Europeia tem vindo a alertar para a vantagem, em termos de eficiência e eficácia, de se privilegiar o investimento público nas primeiras fases da educação, "a fim de prevenir o insucesso escolar precoce e as suas consequências na idade adulta (em termos de resultados escolares, taxas de emprego, remunerações, prevenção da criminalidade, saúde, etc.). Proporcionar ensino pré-escolar de elevada qualidade e a preços acessíveis é compensador, em especial para grupos socialmente desfavorecidos. Embora haja países que aumentaram o investimento no ensino pré-escolar e escolar desde 2000, o investimento público per capita (Figura 9), na fase do ensino pré-escolar é ainda menor do que em qualquer outra fase."<sup>10</sup>

**Figura 9 Despesa pública com Cuidados na Primeira Infância por criança em PPP USD**



Fonte: OECD Social Expenditure Database

<sup>9</sup> <https://www.portaldocidadao.pt/web/instituto-da-seguranca-social/tenho-uma-crianca;jsessionid=CC7A9B96E2817FE9165C0BAE55A68A06.node-01>

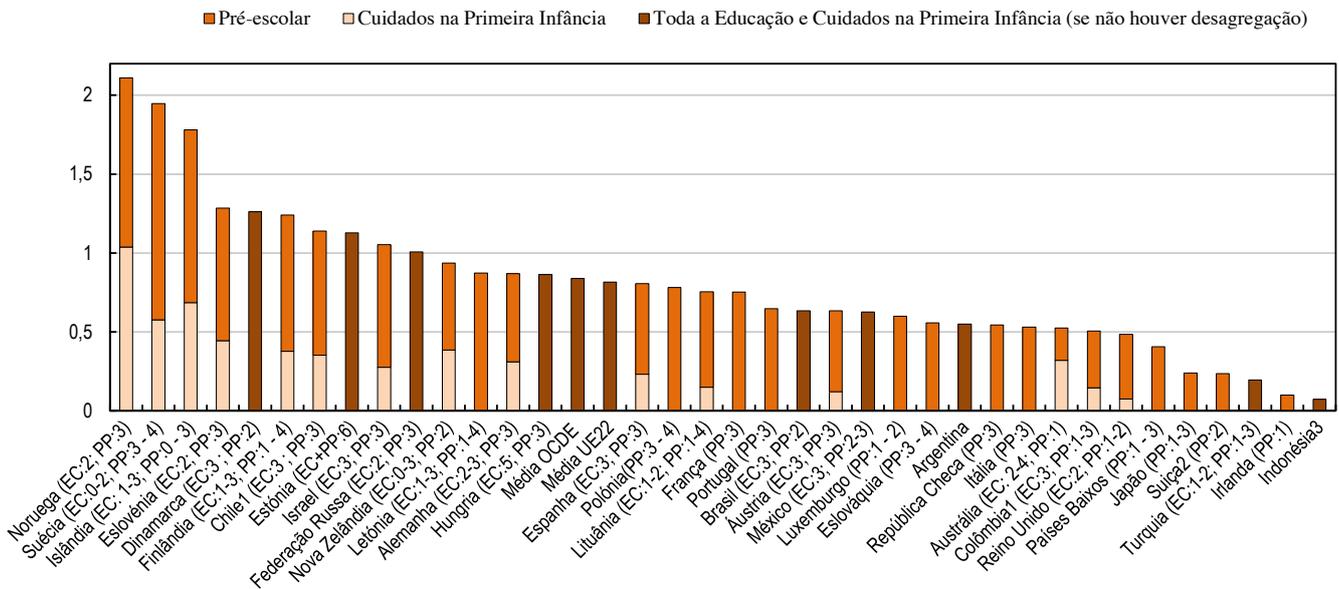
<sup>10</sup> (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN>, p.15).

Importa referir que em Portugal se gasta menos de 2000 USD (ppp) por criança até à idade escolar o que significa menos de 400 USD por ano. Quando comparado com o custo por ano no resto da escolaridade este valor não chega a representar 10%, sinalizando a pouca valorização destes anos iniciais nos orçamentos.

De realçar que em termos relativos ao PIB os gastos em educação de infância (dos 0-6) atingem os 2% apenas na Noruega, representando menos de 1% na vasta maioria dos Países da OCDE. Em Portugal esta despesa está na ordem dos 0.7% do PIB.

Os elevados custos de educação e guarda nos primeiros anos de vida podem constituir por si um entrave ao aumento da taxa de natalidade.

**Figura 10 Despesas com instituições de Educação e Cuidados na Primeira Infância (2014) como percentagem do PIB, por categoria**



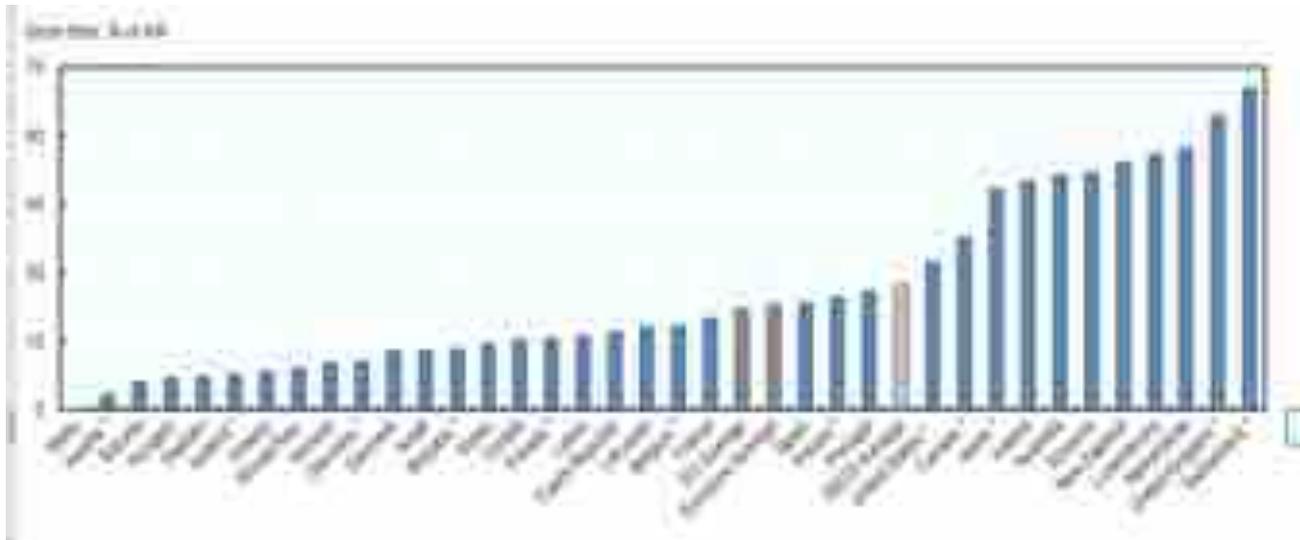
Fonte: OECD. Table C2.3. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-1999](http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-1999))

O peso da mensalidade de uma creche no orçamento das famílias é uma importante variável a considerar, dado que os primeiros anos de vida têm sido renegados para o foro da vida privada, sendo que a maioria dos países tende a não proporcionar acesso gratuito a educação e guarda. Este valor pode atingir os 70% em países como a Suíça ou Reino Unido em que estes cuidados são praticamente inexistentes em regime de frequência gratuita.

Já na Suécia, Hungria ou Islândia existe acesso gratuito para grande parte das crianças, donde o peso desta despesa fica-se pelos 7% do rendimento disponível (RD). Em Portugal a frequência deste tipo de estabelecimento representa cerca de 25% do RD, dado que existe alguma comparticipação pelo Estado em parceria com as IPSS e dependendo do escalão de rendimentos dos pais<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Ver capítulo 4

**Figura 11** *Peso da mensalidade de creche (criança com 2 a 3 anos) a tempo inteiro no orçamento disponível das famílias*



Fonte: OCDE

Promover o acesso generalizado e equitativo a serviços acessíveis e de elevada qualidade de educação pré-escolar e programas de educação e cuidados para a infância, em especial para as crianças mais desfavorecidas, assume-se hoje como indispensável para ultrapassar os défices de conhecimentos, de aptidões e competências que os jovens europeus registam, e que limitam o seu desenvolvimento pessoal e profissional. Os relatórios da Comissão Europeia também apontam para o facto da garantia de acesso a programas poder reduzir as despesas futuras nos sistemas de segurança social, de saúde e mesmo justiça, considerando-se a "ECEC is therefore a cornerstone for building better and more equitable education systems." (EACEA, Eurydice Policy Brief: Early Childhood Education and Care 2014, p. 3)

A educação pré-escolar e cuidados de infância (EPCI) é considerada como um dos meios eficientes para melhorar a educação, mas a União Europeia alerta que permanece como desafio aumentar o acesso e melhorar a qualidade considerando que "A prestação de serviços a crianças com menos de 3 anos é particularmente problemática nalguns países." Emerge a necessidade não só de alargar a oferta neste sector, mas também para a garantia de qualidade dos serviços de educação e cuidados, que passam por cuidados acrescidos nos parâmetros da "profissionalização do pessoal e a eficiência de gestão, os currículos, o financiamento e a monitorização." (JO C 417 de 15.12.2015, p 27)

Ao nível europeu a educação de infância assume-se como prioritária e a taxa de participação das crianças nos programas de educação e cuidado para a infância desde 2002 tem vindo a crescer na Europa. Os programas de educação para a primeira infância estão incluídos no quadro de classificação da UNESCO no ISCED 0, este subdivide-se nos programas de educação e apoio de primeira infância nível 0.1, que geralmente dirigem-se a crianças do nascimento até aos 3 anos, e programas de pré-escolar, nível 0.2, direcionados para crianças dos 3 anos até entrada na escolaridade obrigatória.

De um modo genérico os países europeus podem ser distinguidos entre aqueles que adotaram uma divisão da educação de infância binária, dividindo claramente a educação pré-escolar dos programas de apoio para a primeira infância, em função da idade da criança, ou aqueles que têm uma visão integrada e mais uniforme que engloba toda a educação de infância até à entrada no ensino obrigatório. A tendência que é reportada internacionalmente é de uma crescente integração dos sistemas no âmbito de uma política de infância nos países europeus (Figura 12).

**Figura 12 Idade de início obrigatório da educação, 2017-2018**



Fonte: Eurostat

Ao nível da governança da educação de infância, quer nos parâmetros do financiamento, do estabelecimento de standards de qualidade, do desenvolvimento do currículo e da monitorização do sistema, a distribuição de responsabilidades nos vários patamares decisórios – nacional, regional, ou local – é dispar correspondendo também à estruturação política administrativa do país. Sem surpresas, países como o Reino Unido ou a Bélgica o sistema é gerido de forma partilhar entre ao nível regional e o local, enquanto que em países como França, Suécia, Noruega ou Portugal o sistema é mais centralizado ao nível nacional com partilha de competências ao nível local<sup>12</sup>.

Apesar das diferenças registadas na estruturação dos sistemas educativos o que é verificável é uma crescente participação das crianças não só no Pré-Escolar como nos programas de Educação e Cuidados na Primeira Infância antes do início do ensino obrigatório. Esta tendência parece resultar não só da crescente participação das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro, da alteração dos padrões de conjugabilidade e de parentalidade, mas também, fruto da investigação desenvolvida e da crescente qualificação da população ativa, de uma cultura familiar mais atenta aos benefícios da educação e sociabilização precoce das crianças.

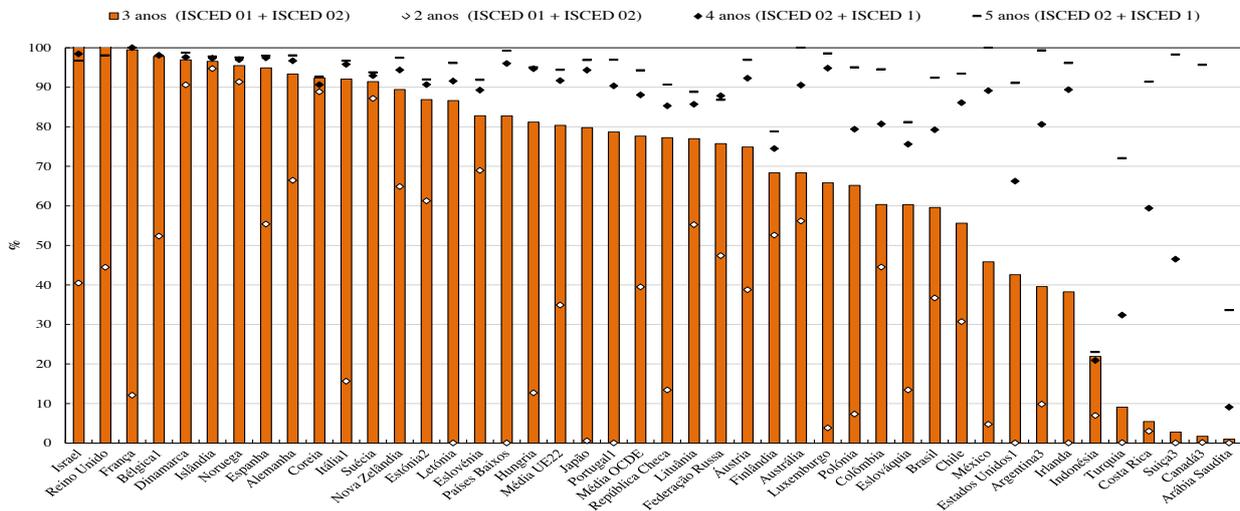
Há um consenso que o acesso a serviços de educação e apoio à criança deve ser garantido a todas as crianças, e a meta 2020 de garantir que pelo menos 95% das crianças com 4 anos estão no pré-escolar foi praticamente atingida. Os dados disponíveis no Eurostat reportam que em 2015 na Europa-28 em média 94,8% das crianças dos 4 anos até à idade de entrada no ensino obrigatório estavam no pré-escolar, ou seja 15,4 milhões de crianças estavam no ensino pré-escolar.

Em 2015, 14 países já haviam alcançado a meta estabelecida (Figura 13): Suécia, Áustria, Lituânia, Hungria, Holanda, Itália, Alemanha, Luxemburgo, Espanha, Bélgica, Dinamarca e Reino Unido. Nesse ano a taxa de pré-escolarização para as crianças de 4 anos em Portugal foi de 93,5%. Naturalmente a pressão para se garantir maior acesso a programas de educação de infância de qualidade para os 3 anos é cada vez maior. Em países como a França, Alemanha, Itália, Suécia, Espanha ou Reino Unido mais de 90% das crianças com 3 anos está a frequentar o pré-escolar, enquanto que na Dinamarca, Islândia ou Noruega já se regista uma taxa de frequência de crianças de 2 anos nos programas de educação e apoio à primeira infância superiores a 90%<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC), OECD Publishing, Paris., DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.

<sup>13</sup> Education at a Glance 2017: OECD Indicators - © OECD 2017

**Figura 13** Taxas de matrícula dos 2 aos 5 anos de idade na Educação e Cuidados na Primeira Infância e Educação Primária (2015)<sup>14</sup>

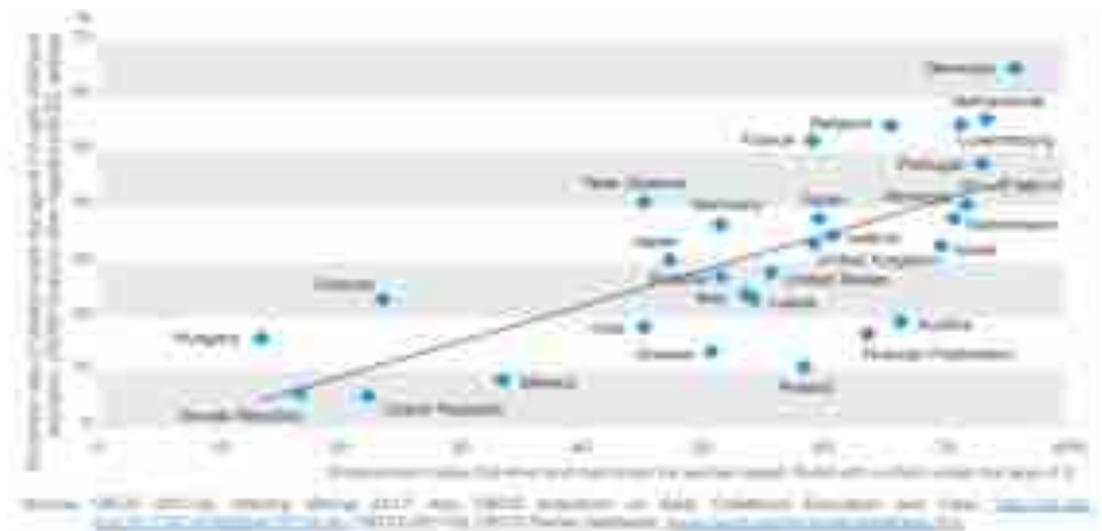


Fonte: OECD (2017). Table C2.1. See Annex 3 for notes ([www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm](http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm)).

De facto, os atuais padrões demográficos e do mercado de trabalho, com a crescente participação das mulheres no trabalho a tempo inteiro, obrigam a uma atenção acrescida para a necessidade de haver serviços de educação e cuidados para infância de qualidade, bem como para a necessidade de garantir instrumentos que possibilitem uma harmoniosa conciliação entre família e trabalho. De notar que, na maior parte dos países da OCDE, mais de 50% das mulheres estão ativas no mercado de trabalho, sendo que a procura de cuidados para a primeira infância está fortemente relacionada com este fenómeno. Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Portugal e Suíça a percentagem de mulheres ativas aproxima-se dos 80%. Nestes países a procura destes serviços tende a ser maior.

**Figura 14**

**Relação entre a % de mulheres no mercado de trabalho e as taxas de inscrição em creches (0-3 anos)**



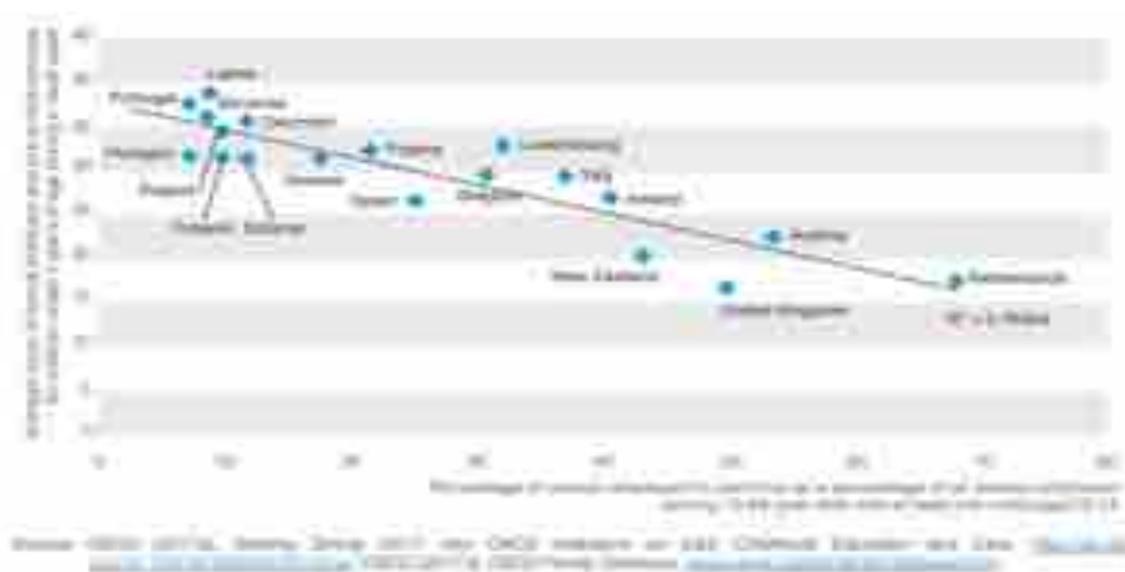
Fonte: OCDE

<sup>14</sup> 1. Inclui apenas a educação compreendida entre os 2 e os 3 anos (CITE 02);  
2. Inclui programas de Educação e Cuidados na Primeira Infância entre os 4 e os 5 anos (CITE 01);  
3. Ano de referência 2014; Os países são classificados em ordem decrescente pelas taxas de matrícula de crianças com 3 anos.

O recente relatório da OCDE realça a influência do acesso a uma educação de infância na participação das mulheres no mercado de trabalho, destacando condições como as licenças de parentalidade, o número de horas de acesso e o custo desses serviços como fundamentais para garantir a equidade entre géneros no mercado de trabalho<sup>15</sup>. A ausência de oferta ou os elevados custos são limitadores prioritários, mas também a falta de garantia ou confiança na qualidade dos programas de Educação e apoio à primeira infância é referida pelas mulheres europeias em idade ativa (15-64) como a 3.ª maior causa da sua não participação em empregos a tempo inteiro (Mills et al. 2014). São assim três os vetores fundamentais para o desenvolvimento e aprofundamento da política de educação de infância na Europa: acesso, financiamento e qualidade.

Vale a pena ainda realçar que o trabalho a tempo inteiro é também uma condicionante para a necessidade de horários mais alargados na educação de infância. O mesmo relatório identifica países como Portugal, Hungria, Eslovénia como tendo muito pouco trabalho em part-time (Figura 15), logo a procura de estabelecimentos com horário a tempo inteiro é muito maior.

**Figura 15** *Relação entre a % de mulheres em trabalho em part-time com o n. de horas de creche*



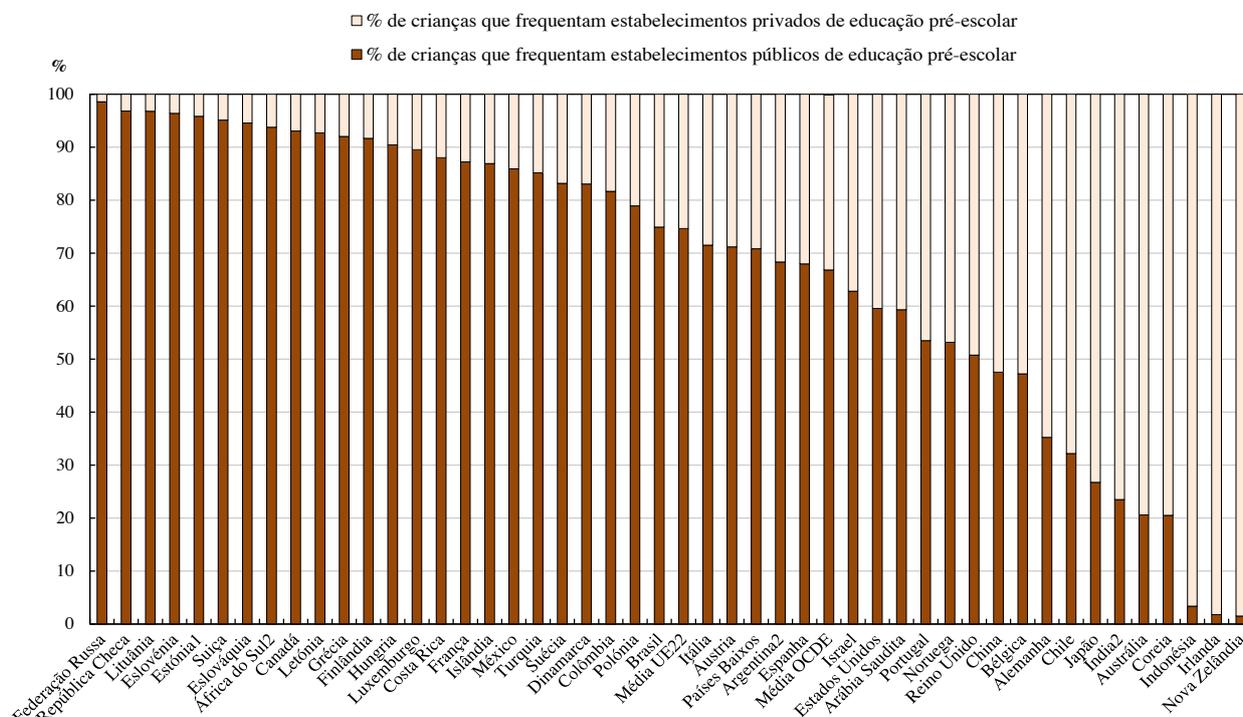
Fonte: OCDE

O acesso e o financiamento à educação de infância variam nos vários países europeus. De um modo geral verificou-se um investimento significativo nas infraestruturas e na rede para aumentar a oferta e fazer face ao aumento da procura. Foi o caso de Portugal, da Espanha, da Alemanha, da Polónia por exemplo.

Se o acesso universal ao pré-escolar em que o Estado tem de garantir a existência de uma rede de oferta de jardins-de-infância de educação pré-escolar a todas as crianças é a regra, a gratuidade da frequência não o é, sendo a comparticipação e a discriminação positiva para acesso gratuito para as famílias mais carenciadas os instrumentos mais utilizados. A despesa em educação pré-escolar (3-6 anos) é, na maioria dos países, de acesso não gratuito para uma grande percentagem das crianças. Em Portugal o acesso gratuito é garantido a pouco mais de 50% desta faixa etária, sendo que a rede pública tem vindo a aumentar o número de vagas disponíveis.

<sup>15</sup> Education Indicators in Focus #59 " How does access to early child education and care affect the participation of women in the labour market?".

**Figura 16** Percentagem de crianças que frequentam estabelecimentos públicos e privados de educação pré-escolar (2015)<sup>16</sup>



Fonte: OCDE

A Áustria, por exemplo garante acesso universal e gratuito para crianças dos 5 anos derivado da implementação de um ano obrigatório do jardim de infância num mínimo de 16 a 20 horas por semana, no mínimo quatro dias por semana no ano anterior à escolaridade obrigatória. Além disso, a maioria dos Estados federais oferece acesso gratuito ou com financiamento público ao ECEC para outras faixas etárias.

Na Holanda, crianças entre os 0 e 6 anos com pais que trabalham têm acesso a creches, e crianças dos 3 aos 4 anos também têm acesso a parques infantis. Programas específicos para grupos-alvo para crianças de famílias desfavorecidas (dos 3 aos 4 anos de idade) estão disponíveis em creches e parques infantis. Em alguns municípios, os programas para grupos específicos em parques infantis são gratuitos. Para cuidados à primeira infância, os pais podem receber uma dedução fiscal relacionado com o rendimento salarial.

Na Noruega, uma medida para aumentar a frequência de crianças de famílias com baixos rendimentos foi introduzida em agosto de 2015, quando as crianças de 4 e 5 anos receberam o direito a 20 horas de creche gratuita por semana. A partir de agosto de 2016, isso foi estendido para crianças com 3 anos de idade. Em 8 países o direito a serviços de educação de infância subsidiados inicia-se aos 3 anos, Bélgica, Irlanda, Espanha, França, Luxemburgo, Hungria, Portugal e Reino Unido.

Ao nível das creches para crianças com idades inferiores a 3 anos a universalidade do acesso já não constitui a maioria das situações e o financiamento é muito direcionado. O acesso, designadamente a procura, é condicionado pela existência de oferta, custo associado à frequência, mercado de trabalho e duração e condições das licenças parentais. A título de exemplo, as diferentes opções relativas à duração da licença parental inicial fazem com que a necessidade e a procura de serviços de educação e apoio à primeira in-

<sup>16</sup> 1. Pré-escolar inclui programas de Educação e Cuidados na Primeira Infância;

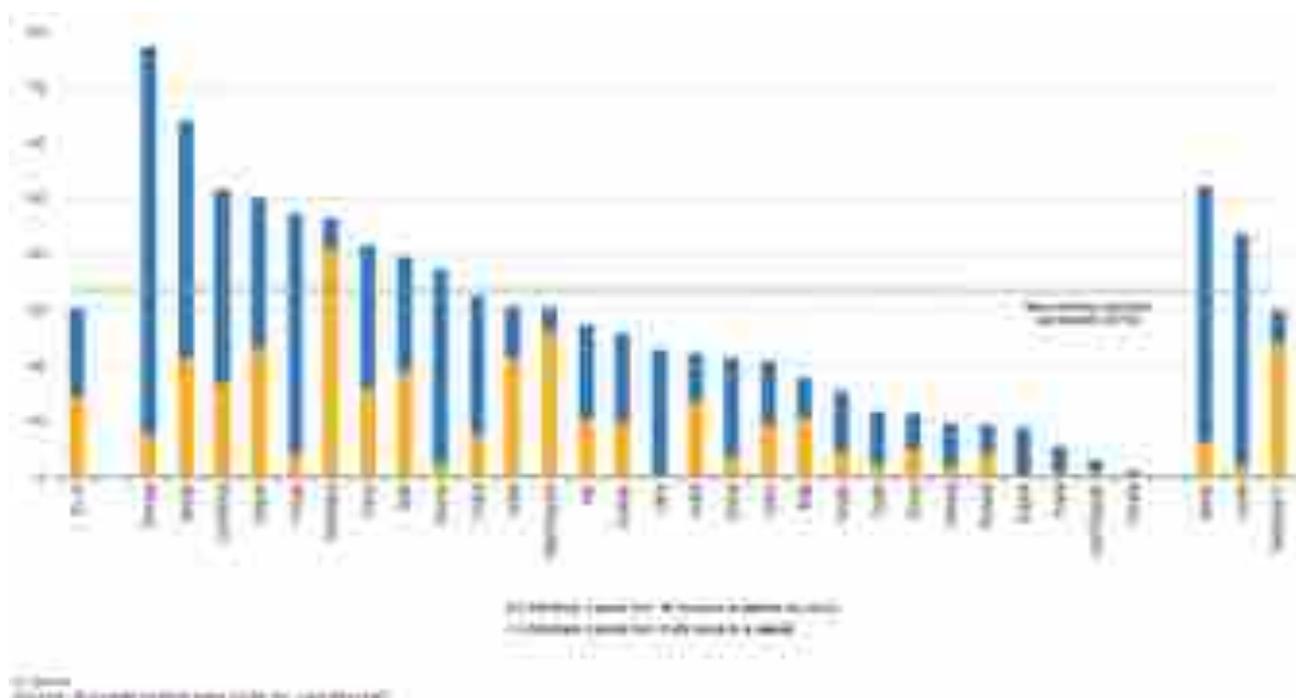
2. Ano de referência é 2014; Os países são classificados em ordem decrescente pela percentagem de crianças matriculadas em instituições públicas na Educação Pré-escolar.

fância sejam muito diferentes na Europa. Do mesmo modo, os encargos financeiros para a família e o nível de subsídio pública dos serviços de educação e apoio altera os padrões de procura, em particular nas famílias mais carenciadas. Assim sem surpresa o acesso é direcionado de acordo com diferentes critérios tais como a situação laboral dos pais, composição familiar e estatuto socioeconómicos e idade da criança. Encontramos países que dão prioridade a pais que estejam a trabalhar ou a participar em programas de educação e formação (Alemanha, Espanha ou Malta), sistemas que diferenciam positivamente famílias monoparentais ou famílias numerosas. Em 2013, 8 países assumiam como direito o acesso a educação de infância: Dinamarca, Estónia, Finlândia, Suécia, Noruega, Alemanha (a partir de 1 ano de idade) e Malta (a partir dos 3 meses, sempre que os pais se encontrem empregados ou a estudar)<sup>17</sup>.

De acordo com os dados publicados no Eurostat em 2015, em média cerca 30.3 % das crianças com menos de 3 anos na Europa a 28 estavam a frequentar programas formais de educação e apoio à primeira infância. O que representa a duplicação da taxa de participação média face aos dados de 2011.

De entre os Estados membros da EU, nove (9) já ultrapassaram o objetivo estabelecido em Barcelona com mais de 50% das crianças com menos de 3 anos a frequentarem programas formais de educação- as taxas mais elevadas resistam-se na Dinamarca (77.3 %), Suécia (64.0 %), Luxemburgo (51.8 %) e Bélgica (50.1 %). Por oposição países como Roménia Bulgária, Polónia ou República Checa apresentam taxas muito baixas, a mais baixa de todas é registada na Eslováquia com 1,1%..

**Figura 17 Crianças com menos de 3 anos em cuidado formal, 2015 (%)**



Fonte: Eurostat

A proporção de crianças a frequentar os programas formais é reflexo do acesso e da rede de oferta disponível, mas o número de horas em que a criança está sob os cuidados e a orientação é outra da dimensão a ter em consideração.

<sup>17</sup> European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014

De facto, saber se o horário dos serviços providenciados está ajustado ao horário laboral pleno ou apenas disponível por algumas horas diárias tem implicações para as crianças, para os pais e para o financiamento público. Para as crianças porque permite um trabalho mais continuado de aprendizagem e sociabilização, para os pais porque possibilita uma maior escolha no desenvolvimento da sua carreira, mas para o financiamento público representa um acréscimo de despesa. Verifica-se que em países como a Dinamarca, Portugal, Suécia, Luxemburgo ou Eslovénia mais de 1/3 das crianças com menos de 3 anos participa pelo menos em 30 horas semanais nestes programas. A Holanda é o único país em que mais de 1/3 das crianças desta faixa etária recebe entre 1h a 29h semanais de cuidados formais.

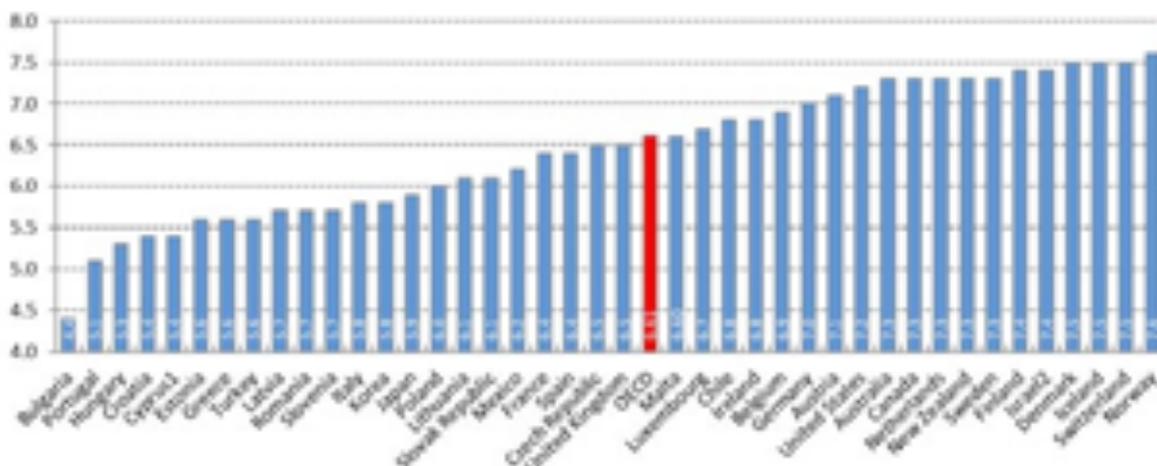
De acordo com os dados do Eurostat a percentagem de crianças com idade inferior a 3 anos sob cuidados informais na EU-28 foi em 2015 de 28.9%. As percentagens mais baixas são registadas na Finlândia, Suécia ou Dinamarca.

## 2.1.4. A Situação nas Empresas

As entidades empregadoras têm também a sua responsabilidade, sendo que compete ao Estado a criação de um ambiente propício à mudança de mentalidades e ao apoio por parte das próprias empresas aos seus funcionários.

Portugal é um dos países em que os adultos ativos menos satisfeitos se revelam com este delicado equilíbrio, sendo que apenas na Bulgária existe maior insatisfação. Este é um reflexo de muito do que já foi dito – dias de trabalho longos, participação no mercado de trabalho a tempo inteiro por ambos os progenitores, distancia percorrida entre casa e trabalho, falta de creches e locais apropriados para guarda e educação das crianças, salários baixos e risco de pobreza.

**Figura 18** *Indicador de satisfação com o equilíbrio trabalho-família*

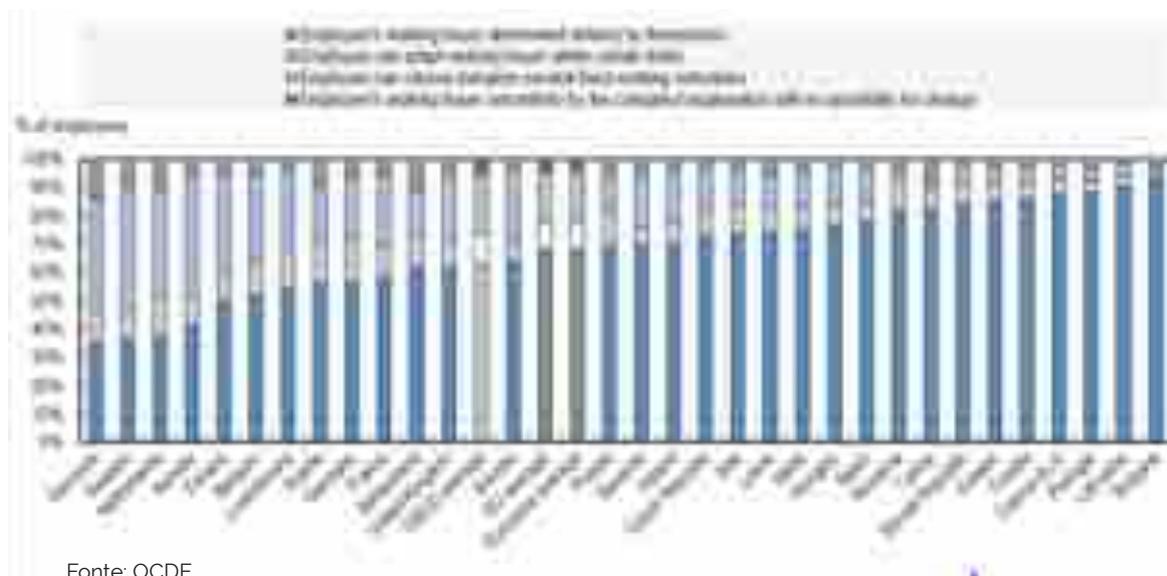


Fonte: OCDE

Uma das medidas que podem melhorar a qualidade do equilíbrio de vida é a possibilidade de definir, pelo menos parcialmente, o seu horário. Portugal é um dos países onde os empregados menos hipótese têm de intervir no seu horário de trabalho, sendo que para 90% dos trabalhadores este é determinado pela entidade empregadora sem possibilidade de mudança.

Países em que a satisfação com o equilíbrio de vida é maior, tais como a Dinamarca, a Holanda ou a Suécia existe a possibilidade de adaptar os horários dentro de certos limites, facultando uma maior flexibilização da organização da vida familiar.

**Figura 19** *Percentagem de empregados por influência no seu horário de trabalho*



Fonte: OCDE

Outro aspeto a considerar é o reduzido número de empresas que faculta serviços de educação aos filhos dos seus funcionários. Seria interessante verificar que apoios são dados pelos Estados a empresas que oferecem este tipo de serviço social que pode beneficiar trabalhadores e empregadores. Nos Estados Unidos as empresas podem reclamar até 25% dos custos atribuídos à creche acrescidos de 10% se a creche estiver a funcionar pelo menos 10 anos<sup>18</sup>. Algumas empresas oferecem este serviço, outras fazem-no mediante copagamento, que tende a ser reduzido em relação ao custo de mercado. Os benefícios indiretos do que pode ser um grande investimento surgem a nível de melhorias no desempenho e menor absentismo dos colaboradores<sup>19</sup>.

Em Portugal esta prática tem vindo a cair em desuso e algumas grandes empresas como a CP encerraram recentemente os serviços que disponibilizavam. A Jerónimo Martins, a TAP e o grupo Auchan são dos poucos exemplos que têm creches em alguns locais para apoio aos funcionários. Muitas destas instituições são construídas através de um braço da empresa mãe, fundado como IPSS, podendo por tal beneficiar dos apoios genéricos que o Estado dá a estas instituições.

Há também empresas que, como a IBM, não têm creches, mas atribuem um subsídio aos funcionários com filhos em idade pré-escolar<sup>20</sup>.

Em Portugal as empresas que investirem em educação ao abrigo da lei do Mecenato podem beneficiar "de uma majoração entre 20% e 50% do respetivo custo para efeitos de determinação do respetivo lucro tributável"<sup>21</sup>. Existe também o cheque ensino que funciona como uma forma das empresas subsidiarem os custos com educação dos funcionários com crianças, sendo que está isento de TSU e entra em custos a 100%, beneficiando da respetiva redução de IRC.

<sup>18</sup> <https://www.hrdiver.com/news/the-cost-and-benefits-of-offering-on-site-child-care/413975/>

<sup>19</sup> <https://www.fastcompany.com/3056440/what-will-it-take-for-employers-to-offer-on-site-day-care>

<sup>20</sup> 20150626\_1228\_empresas\_que\_criam\_filhos

<sup>21</sup> <http://www.deloitte-guiafiscal.com/irc/principais-beneficios-fiscais-em-irc/>

## 2.2. As iniciativas Recentes sobre Política de Infância em Portugal

A procura de encontrar instrumentos e mecanismos de apoio à natalidade e à família, bem como garantir uma maior equidade social, tem sido uma constante.

A urgência e a prioridade política nestas matérias são bem patenteadas pelo elevado número de iniciativas legislativas que foram apresentadas nos últimos anos. Só desde 2015, no âmbito da parentalidade nas suas implicações no código laboral, no reforço dos direitos de parentalidade, de apoios ou subsídios, na saúde ou na oferta de rede foram apresentadas e discutidas mais de 50 iniciativas oriundas de todos os partidos políticos com assento parlamentar.

Desde o alargamento da universalidade ao pré-escolar em 2015, da atualização dos abonos de família e abono pré-natal, passando pelas recomendações de adoção de medidas integradas de incentivo à natalidade e de proteção da parentalidade, as forças políticas demonstram um consenso muito alargado naquela que é uma área de intervenção urgente.

A última recomendação a ser aprovada foi a Resolução da AR, n.º 39/2018 de fevereiro de 2018, "Recomenda ao Governo o alargamento da rede das creches e dos equipamentos de apoio à infância", que apela ao levantamento das necessidades existentes ao nível da resposta social das creches, considerando o impacto destes equipamentos no desenvolvimento demográfico; Promova o levantamento de todos os equipamentos existentes para apoio à infância, designadamente creches, desdobrando-o por resposta pública, resposta do setor social e resposta privada, e avalie a necessidade da sua reabilitação e ou recuperação, bem como da construção de novos, em função desse levantamento.

Em Portugal, os passos recentes em direção à integração entre a creche e a educação de infância são ainda tímidos, conforme é patente no documento "As Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar"<sup>22</sup>, de 2016.

*"A educação pré-escolar, tal como está estabelecido na Lei-quadro (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro), destina-se às crianças entre os 3 anos e a entrada na escolaridade obrigatória, sendo considerada como "a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida". As Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar baseiam-se nos objetivos globais pedagógicos definidos pela referida Lei e destinam-se a apoiar a construção e gestão do currículo no jardim de infância, da responsabilidade de cada educador/a, em colaboração com a equipa educativa do estabelecimento/agrupamento. Apesar de a legislação do sistema educativo (Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei Quadro da Educação Pré-Escolar) incluir apenas a educação pré-escolar a partir dos 3 anos, não abrangendo a educação para os 0-3 anos (creche), considera-se, de acordo com a Recomendação do Conselho Nacional de Educação, que esta é um direito da criança. Assim, importa que haja uma unidade em toda a pedagogia para a infância e que o trabalho profissional com crianças dos 0 aos 6 anos tenha fundamentos comuns e seja orientado pelos mesmos princípios.*

<sup>22</sup> <http://www.dge.mec.pt/orientacoes-curriculares-para-educacao-pre-escolar>

# 3. Políticas de Apoio à Família

## 3.1. O Que se Entende por Apoio à Família

Como já definido na introdução trata-se de uma área abrangente de apoio às famílias, especialmente na gestão do rendimento disponível. Neste caso consideram-se possíveis apoios por via da maternidade. O objetivo deste tipo de medidas prende-se com estimular a natalidade, retirando alguma insegurança financeira à família, retirar crianças da pobreza e no longo prazo proporcionar melhores condições de partida para o sucesso escolar e vida profissional destes indivíduos. Políticas de apoio à família podem ser o ponto de partida para a criação de ciclos económicos positivos, com potencialidade de se estenderem por toda a vida de cada indivíduo que é dele beneficiário.

Existem fundamentalmente os subsídios de apoio aos primeiros meses de vida, normalmente materializados em licenças de maternidade e paternidade e os subsídios à infância que podem ser concebidos de forma indexada ao rendimento ou de modo transversal, iguais para todos independentemente da sua situação financeira e profissional.

## 3.2. Subsídios de Maternidade / Paternidade

Em 2015 foram introduzidas mudanças importantes no Código de Trabalho destinadas a aumentar as taxas de natalidade, reforçando os direitos das mães e dos pais. Ambos os pais têm direito à licença parental inicial de 120 ou 150 dias consecutivos, que podem ser partilhados pelo pai e pela mãe após o nascimento da criança, e após os 42 dias obrigatórios tomados pela mãe. A licença parental para pais de 15 dias úteis é obrigatória. Os trabalhadores com filhos menores de 12 anos ou, independentemente da idade dos menores a cargo, se estiverem incapacitados ou cronicamente doentes, têm a oportunidade de optar por trabalhar a tempo parcial ou com horários flexíveis. Os pais com crianças até aos 3 anos podem solicitar o trabalho em casa, no âmbito do esquema de "teletrabalho".

A legislação tem-se tornado cada vez mais favorável, há ainda alguma cultura nas entidades patronais que não vê com bons olhos o equilíbrio família / emprego. No entanto, estas questões culturais podem também ser estimuladas a mudar, donde este programa propõe algumas medidas de apoio às empresas<sup>23</sup>.

**Propomos que a licença de maternidade / paternidade paga se estenda até às 26 semanas (atualmente é de 20 semanas) sendo que a mãe tem obrigatoriedade de 13 semanas e as restantes semanas podem ser partilhadas entre os progenitores.**

**Por outro lado, a duração das licenças deverá ser estendida até um ano, sem pagamento adicional, para que os pais / mães que assim o desejem possam acompanhar o primeiro ano de vida dos seus filhos. Propomos ainda que as empresas estejam abertas à negociação de regresso ao posto de trabalho de ambos os progenitores a tempo parcial até ao final do primeiro ano de vida da criança, para que a família possa acompanhar de perto esta fase crucial do desenvolvimento.**

<sup>23</sup> Ver capítulo 6

### 3.3. Proteção Social

Ao nível da proteção social Portugal revela um atraso considerável em relação a muitos dos seus pares Europeus.

O risco de pobreza infantil continua a ser acentuado, sendo que o nível salarial médio é muito baixo, os contratos de trabalho precários e a instabilidade muito grande para a tomada de decisões a longo prazo. Uma medida de proteção social à família, que garanta um apoio constante e transversal, simplifica os procedimentos de verificação da situação de cada indivíduo, reduz o incentivo à fraude e é realmente suscetível de ter os impactos desejados.

A atual situação dos abonos de família é diminuta, e de impacto insignificante nos seus objetivos primordiais – aumentar a natalidade, proteger e retirar crianças da condição de pobreza. Os valores que neste momento o Estado confere não são suficientes para cumprir nenhuma destas missões com dignidade, pelo que devem ser revistos e alterados.

À semelhança do que é feito noutros países defendemos a atribuição de um subsídio fixo por criança com valores progressivamente menores até aos 18 anos. Esta medida é suscetível de ter sérios impactos nos problemas que nos propomos mitigar: natalidade, pobreza infantil e percurso escolar.

O valor deste subsídio deve ser o suficiente para cumprir dois objetivos fulcrais:

- retirar crianças da pobreza extrema, pois terá um valor capaz de lançar as famílias num ciclo positivo;
- incentivar todos os casais a ter filhos por retirar o peso da insegurança causado pela instabilidade recorrente nos mercados de trabalho

Deste modo, **propõe-se o pagamento de um IAS (em 2018 de 428,90€) a todas as grávidas num pagamento único ao 7º mês de gravidez com o objetivo de facilitar os investimentos referentes à chegada de um novo membro.**

Propomos também terminar com o atual abono de família, estruturado de forma complicada e ineficiente em torno de rendimentos muito baixos para a criação de um apoio transversal fixo a todas as crianças, independentemente da sua condição socioeconómica. Este valor deve ser equivalente a 2 IAS e deve ser pago com o nascimento da criança numa só tranche, e depois em todos os aniversários até completar 6 anos. A partir dos 6 anos reduz para 1 IAS pago no aniversário da criança até completar 18 anos.

No entanto, com o nascimento de um segundo filho ambas as crianças passam a beneficiar de 3 IAS anuais até aos 6 anos de idade..

N. Filhos		Apoio Anual (a valores de 2018) por criança
1º filho	Antes do Nascimento	1 IAS = 428,90 (pagamento único)
	Até aos 6 anos	2 IAS = 857,8 (6 pagamentos)
	Entre os 7 anos e os 18 anos	1 IAS = 428,9 (12 pagamentos)
2º filho (pagamento para cada filho)	Antes do Nascimento	1 IAS = 428,90 (pagamento único)
	Até aos 6 anos	3IAS = 1286,7 (6 pagamentos ao segundo filho e igual ao primeiro filho até fazer 6 anos)
	Entre os 7 anos e os 18 anos	1 IAS = 428,9 (12 pagamentos)

Assim uma família que tenha um primeiro filho e ao fim de dois anos um segundo filho irá receber nos primeiros dois anos um total de 2.144,5€. Com a chegada do segundo filho nos quatro anos seguintes irá receber 10.722,5€ que equivale ao subsídio pré-natal do segundo filho e a 2 filhos calculados durante 4 anos no escalão dos 3 IAS. Quando o filho mais velho ultrapassa os 6 anos este passa a receber 1 IAS, mas o mais novo permanece no escalão dos 3 IAS até fazer 6 anos. Esta família teria direito a um subsídio acumulado por dois filhos entre o seu nascimento e os 18 anos de 25,734,00€. O pagamento destes valores está sujeito ao comprovativo de frequência da escolaridade obrigatória em território nacional para o número de crianças abrangidas.



# 4. Educação de Infância

---

## 4.1. O que se Entende por Educação de Infância

Educação de infância, por vezes designada como educação e cuidados/acolhimento na primeira infância (ECEC) é definida como a estrutura regulamentada e providenciada de processos e mecanismos que sustentam e apoiam o desenvolvimento das crianças desde o nascimento até à idade do início da escolaridade obrigatória<sup>24</sup>. Independentemente da sua configuração, financiamento, horário de funcionamento ou conteúdos programáticos, os programas e serviços de ECEC incluem creche, creche familiar, centros para crianças e cuidados diários familiares organizados e outros programas de apoio às famílias, jardim de infância e educação pré-escolar. ECEC de alta qualidade é determinada por quatro componentes relativas à sua qualidade: na governação e gestão, estrutural, de processo e de acesso, potenciando vivências e resultados positivos no desenvolvimento e desempenho das crianças.

## 4.2. Princípios e Valores Subjacentes a uma Educação de Infância

Os princípios orientadores da legislação portuguesa (incluindo as leis dos códigos penal e civil) são: a não discriminação; a importância primordial e salvaguarda dos interesses da criança; o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; o respeito pela opinião da criança.

De acordo com o documento de trabalho da Rede *Infância na Europa*<sup>25</sup> são princípios na implementação de programas e serviços de ECEC: a igualdade de oportunidade de acesso para todas as crianças (independentemente de qualquer incapacidade ou outras necessidades educativas que possam ter; das suas origens familiares e sociais); gratuidade do serviço (enquanto direito e responsabilidade pública); abordagem pedagógica holística e multifuncional (inclui múltiplas oportunidades na aquisição de novos conhecimentos, relações sociais, ética, bem-estar emocional e físico, moral); participação (expressão de democracia e de inclusão social e ativa da comunidade no seu todo); coerência (enquadramento político simples e coerente que assegure uma abordagem comum e condições partilhadas por todos os serviços para a infância, deverão incluir: acesso; gratuidade; abordagem pedagógica; um currículo enquadrador; participação; avaliação; condições mínimas de pessoal incluindo a qualificação e as condições de trabalho; uma infraestrutura de suporte); diversidade e escolha (todos os serviços deverão reconhecer, respeitar e valorizar positivamente a diversidade nas suas múltiplas dimensões e formas como um elemento e valor fundamental da cultura europeia); avaliação: participativa, democrática e transparente (processo contínuo,

<sup>24</sup> Unesco (2010). *Early Childhood Care and Education, Regional Report. Europe and North America*. Acedido em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189211e.pdf>

Comissão Europeia (2012). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving*. N° EAC/17/2012. OCDE (2012). *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.

Eurydice (2014). *Key Data on Early Childhood 2014 Edition Eurydice Report Education and Care Education and Training in Europe*. European Commission.

<sup>25</sup> [www.childrenineurope.org](http://www.childrenineurope.org)

participativo e democrático que torne a prática visível, transparente e sujeita a reflexão, diálogo, interpretação e de valor); valorização do trabalho de um profissional (habilitados para trabalhar não só com as crianças dos 0 a 6 anos, mas também com as suas famílias e a comunidade mais alargada). Este é um trabalho complexo, exigente e importante.

A Comissão Europeia reconhece a importância de definir e implementar um currículo baseado em metas, valores e abordagens pedagógicas que permitam que as crianças alcancem o seu pleno potencial de uma maneira holística (desenvolvimento cognitivo, social, emocional, físico e de linguagem). O currículo deve definir metas, valores e abordagens comuns que reflitam as expectativas da sociedade sobre o papel e as responsabilidades dos contextos de ECEC no incentivo ao desenvolvimento das crianças. Um currículo é um instrumento importante para estimular a criação de um entendimento comum e confiança partilhados entre as crianças, pais e funcionários/pessoal do ECEC, tutela, a fim de incentivar o seu desenvolvimento e a melhoria das aprendizagens. A qualidade é melhorada quando se discute a implementação do currículo dentro do contexto e se consideram as necessidades das crianças, pais e equipa<sup>26</sup>.

Um currículo de ECEC (inclui aspetos implícitos e não explícitos) abrange os cuidados/acolhimento no desenvolvimento, as interações formativas, as experiências de aprendizagem das crianças e a avaliação nos mecanismos de apoio e suporte. Sendo definido a nível nacional, regional ou local, pertence ao conjunto de documentação formal que procura potenciar o desenvolvimento pessoal e social de todas as crianças pequenas, a sua aprendizagem e prepara-as para a vida e para a cidadania na sua sociedade.

### 4.3. A Importância de uma Educação de Infância: Novas Evidências

Evidências resultantes de estudos de índole científica e provenientes de revisões de literatura de vários autores de referência (ver anexo) consideram que a oferta de serviços e programas de Educação e cuidados na primeira infância de alta qualidade e acessível a todos potencia:

- maior desenvolvimento inicial das crianças no uso da língua e em competências socioemocionais (Burchinal, 2016; Capella, Aber & Kim, 2016; Melhuish et al., 2015; Yoshikawa & Kabay, 2015);
- maior probabilidade de crianças que vivem em comunidades desfavorecidas beneficiarem de programas culturalmente adaptados para o seu desenvolvimento intelectual com maior independência, concentração e sociabilidade (Harrison et al., 2012; Mann et al., 2011; Sammons et al., 2012; Baxter & Hand, 2013; Hewitt & Walter, 2014);
- redução dos efeitos da desvantagem social, desenvolvendo a competência social e a saúde emocional das crianças, com melhor educação, futuro bem-estar, empregabilidade e integração social (Sylva et al., 2004; Barnett, 2004, 2010; Bennett, 2008; Sammons et al., 2008); efeitos benéficos através da promoção da equidade, coesão social e cidadania ativa (Sammons et al., 2008; Sylva et al. 2004).
- melhor desempenho em testes padronizados nos primeiros anos da educação primária preparando-as numa transição bem-sucedida para a escola (Sylva et al., 2004; Warren & Haisken-DeNew, 2013);
- melhor progressão e desempenho escolar no seu desenvolvimento cognitivo e social, de competências académicas emergentes na linguagem, literacia da leitura e numeracia (Anderson et al., 2003; Barnett, 1995, 2008; Currie, 2001; Nelson, Westhues e MacLeod, 2003; Reynolds et al., 2007; Anders et al., 2012; Warren & Haisken-DeNew, 2013; Melhuish et al., 2015; Yoshikawa & Kabay, 2015; Watters, 2015; Burchinal, 2016; Capella, Aber & Kim, 2016);

<sup>26</sup> In [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/2017-school-development-quality-assurance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/2017-school-development-quality-assurance_en.pdf)

- maior participação no mercado de trabalho, redução da pobreza, aumento da mobilidade social intergeracional e melhor integração social (Sammons et al., 2008; Sylva et al. 2004);
- retornos impressionantes sobre o investimento e ganhos maiores na forma de custos reduzidos nas áreas de educação especial, bem-estar, criminalidade e exclusão social, aumentando mais tarde na vida as suas receitas fiscais (Masse & Barnett, 2002; Karoly et al., 2005; Heckman et al., 2009);
- melhor aproveitamento através da intensidade dos programas, duração contínua até à escolaridade obrigatória, universal e gratuita, com qualificação dos profissionais (Watters, 2015);

O sistema educativo português, apesar de enfrentar ainda muitos desafios, tem permitido uma reconhecida evolução positiva de Portugal nos dados e nos indicadores de referência internacional. Ao nível sistémico o aumento da eficácia traduziu-se no sucesso académico dos nossos alunos, na diminuição das retenções e das desistências, do risco de abandono precoce, do aumento das taxas de conclusão, da crescente qualificação superior ou equiparável da nossa população. Apesar do ligeiro retrocesso verificado em 2016 na taxa de abandono escolar precoce, ou da taxa de escolaridade do nível de ensino superior da população residente com idade entre 30 e 34 anos em 2017, de um modo muito consistente Portugal melhorou significativamente, em particular nos últimos 10 anos.

Depois da estagnação na melhoria dos resultados dos alunos no PISA (Programme of International Student Assessment) em 2012, verificou-se uma nova melhoria em 2015. O desempenho dos alunos portugueses colocou pela primeira vez o nosso país acima da média dos 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em todas as áreas de aplicação do conhecimento avaliadas. Um resultado muito positivo sobretudo porque Portugal registou um decréscimo no número de alunos com reduzidas competências nas literacias avaliadas. A percentagem de alunos no nível 1 a Matemática caiu de cerca de 30% em 2000 para cerca de 20% em 2015, que embora ainda sendo demasiado alto coloca o país na tendência certa, i.e. menor, percentagem de alunos que aos 15 anos estão muito mal preparados para enfrentar a vida adulta. Os resultados do PISA são reforçados por resultados igualmente favoráveis demonstrados por alunos do 4.º ano na literacia em matemática e Ciências medidos através do TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), e também pelos alunos do 12.º através do TIMSS Advanced (Trends in International Mathematics and Science Study – Advanced). O conjunto de dados favoráveis traduziu-se num reconhecimento do esforço nacional, continuado, persistente e consistente, em melhorar o sistema educativo nacional.

Permanecem, contudo, desafios muito significativos para o país não só para atingir as metas a que nos propusemos e recuperar o atraso de décadas na qualificação da população, mas também para garantir uma maior eficácia e eficiência no serviço público de educação. O combate ao insucesso escolar é um desses desafios.

Uma educação de infância surge assim enquadrada como uma resposta integrada para promover a natalidade e em simultâneo o sucesso educativo das crianças.

Portugal em 2015/2016 apresentava uma taxa real de pré-escolarização (dos 3 aos 5 anos) em Portugal de 88,4%, sendo de 79,9% aos 3 anos, de 90,1% aos 4 anos e de 94,8% aos 5 anos (CNE Estado da Educação 2016). A universalização do acesso aos 4 anos determinada em 2015, e a perspetiva do seu alargamento para os 3 anos obrigou a um investimento e alargamento na rede de oferta, quer com recurso a fundos comunitários quer através de dotações do Orçamento do Estado, com a abertura de mais salas. Em 2012 previu-se a abertura de 500 salas e nos últimos anos, em particular nas zonas de maior pressão demográfica Lisboa e Porto, foram abertas mais salas para garantir a oferta universal de pré-escolar para crianças de 4 e 5 anos e antecipar o aumento de procura para as crianças de 3 anos.

Como foi anteriormente apresentado, Portugal apresenta uma taxa de participação nos programas de educação e apoio à primeira infância muito significativa: mais de 1/3 das crianças com menos de 3 anos participa pelo menos em 30 horas semanais nestes programas, o que associado à prevalência do trabalho a tempo completo das mulheres e homens demonstra a necessidade de garantir uma oferta de educação formal de qualidade e ajustada às necessidades das famílias.

Como é visível no levantamento que foi feito no âmbito deste relatório a taxa de cobertura de creches é muito dispar no território continental e registam-se desequilíbrios e desencontros significativos entre a oferta e a potencial procura. Tal como nos restantes países europeus em Portugal os encargos financeiros para uma família poder usufruir de cuidados formais de educação e cuidados para a primeira infância são muito significativos face ao rendimento médio das famílias, constituindo-se num esforço financeiro suplementar e deste modo indiretamente num desincentivo à natalidade. Estima-se que o custo mensal de frequência de uma creche em regime de ensino privado seja de cerca de 400€ mensais por criança. Dado que o salário médio líquido por agregado familiar (pai e mãe ambos empregados) é de 1700€ apenas a mensalidade de creche representa perto de 25% do rendimento familiar.

A rede nacional de educação pré-escolar é formada pela rede pública e pela rede privada, em que nesta última se inclui as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) sem fins lucrativos. A comparticipação para o acesso está sujeita a critérios socioeconómicos das famílias. O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social é responsável pela componente de apoio às famílias e pelo apoio financeiro concedido aos estabelecimentos educativos de crianças de três, quatro e cinco anos de idade, de modo a garantir o alargamento do horário compatível com a situação de trabalho dos pais. A fim de assegurar a gratuitidade da componente educativa nos estabelecimentos da rede nacional, são estabelecidos protocolos de Cooperação assinados entre o Ministério da Educação e o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. Também na rede pública, no caso dos jardins-de-infância, são assinados protocolos entre o Ministério da Educação e as autarquias, para haver uma comparticipação por parte do Estado no desenvolvimento das atividades de animação e de apoio à família.

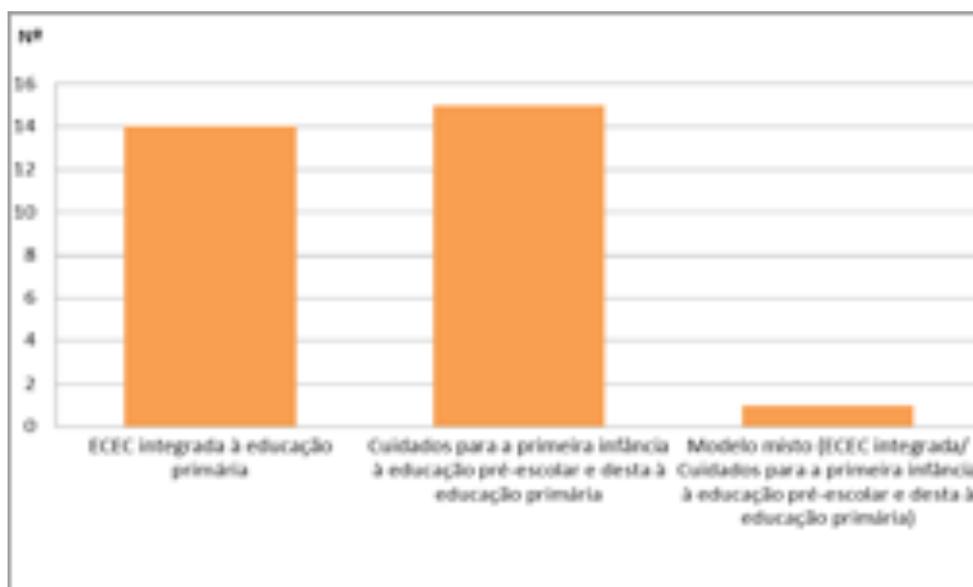
O Orçamento por Ações 2018 apresentado pelo governo para o Ministério de Educação não discriminou as verbas inscritas na rubrica da rede pública em função das verbas atribuídas aos estabelecimentos de educação pré-escolar e transferências para as autarquias locais, que incluem o financiamento da DGESTE aos jardins-de-infância da rede pública. Em 2017, para um orçamento de 408M€ para financiamento da rubrica rede pública, o item estabelecimentos de educação pré-escolar correspondia a 284M€ e o item transferências para as autarquias correspondia a 124 M€ que incluem os 70M€ oriundos da Segurança Social – valor que permanece inalterado há vários anos.

#### 4.4. Da Creche ao Jardim de Infância: Entre Tutelas e Indefinições

Um dos aspetos a considerar no desenho das políticas de educação pré-escolar é a criação de oferta integrada de serviços de ECPI, ao invés de sistemas "divididos", que tendem a separar as crianças mais pequenas do ciclo imediatamente subsequente. O que conduz a que frequentemente a responsabilidade esteja dividida por entre diferentes ministérios ou tutelas governamentais. Os sistemas integrados são mais amplos e tendem a dar maior ênfase aos benefícios educacionais, ao desenvolvimento infantil, conjugando com a necessidade dos serviços de cuidados infantis que ajudam os pais a conciliar suas responsabilidades familiares e profissionais.

**Figura 20**

**Maioria das crianças experimenta pelo menos duas transições antes da educação primária. Nº Países e jurisdições (2016)<sup>27</sup>**



Fonte: OECD Network on ECEC, Survey on transitions between ECEC and primary education, June 2016.

Conforme observado no estudo da OCDE (2015), o foco na educação e nos cuidados, típico dos serviços integrados, encontra-se nos ambientes de ECPI na Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Suécia e Inglaterra.

No entanto, para grupos etários mais jovens, em particular, a oferta tradicional de cuidados apenas funciona em alguns países, por ex. na República Checa (em creches), nos Países Baixos (amas), em Portugal (amas e creches familiares), na Eslováquia (infantários, centros-maternais e centros de crianças) e na Escócia (Reino Unido) (OCDE 2015).

Portugal integra a rede **Starting Strong Network** da OCDE que tem como missão apoiar os países participantes a desenvolver políticas eficazes e eficientes de monitorização efetiva da qualidade, bem como identificar e analisar boas práticas para estabelecer critérios de referência.

Em geral, todos os países incluídos nos estudos da rede **Starting Strong Network** têm aumentado a taxa de frequência de crianças na educação de infância assim como o número de horas que passam em ambientes de aprendizagem, o que implica uma tendência para a universalização da educação de infância. Falta ainda um olhar mais abrangente a todo o período que vai dos 6 meses aos 6 anos, de forma integrada e facilitadora para as famílias.

A responsabilidade pela oferta de cuidados a crianças de idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos, em creches (sector privado com ou sem fins lucrativos), mini-creches, amas oficializadas ou creches familiares, bem como pelas Atividades de Tempos Livres ou ATL (centros de guarda e de atividades extraescolares), está tutelada pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o qual concede subsídios a várias instituições de apoio (**ver anexo**). Neste campo, o Ministério da Educação não detém qualquer responsabilidade sobre o enquadramento curricular ou educativo da ECEC.

Segundo a publicação *A Educação Pré-escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal* (OCDE, 2000), a nível das responsabilidades pela Educação e cuidados/acolhimento para a infância, as políticas e sua coordenação encontram-se sob a tutela do Ministério da Educação, e os vários parceiros que trabalham em conjunto com o Ministério assumem os papéis definidos na legislação.

<sup>27</sup> A informação sobre "Organização das transições entre ECEC e educação primária" baseia-se em 30 países: Áustria, Comunidade flamenga da Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, Cazaquistão, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e País de Gales (Reino Unido).

A administração central do Ministério da Educação financia e é responsável:

- Pelo estabelecimento de uma rede pública de jardins-de-infância e seu desenvolvimento, de acordo com as necessidades;
- Pelo apoio a iniciativas privadas, na instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar, sempre que a oferta por parte da rede pública seja deficitária
- Pela definição dos aspetos normativos da educação pré-escolar: organização, horários de funcionamento, aspetos técnicos e pedagógicos, avaliação e monitorização.
- O Ministério do Trabalho e Solidariedade financia e simultaneamente é responsável:
- Pelo apoio à família, através da organização de atividades de animação sociocultural;
- Pela contribuição para a realização dos objetivos da educação pré-escolar, segundo a definição da Lei-quadro, minimizando os efeitos da ausência da família;
- Pelo fornecimento de refeições, sempre que necessário;
- Pelo estabelecimento de serviços integrados de apoio às famílias;
- Pelo recrutamento de pessoal devidamente qualificado para assegurar o desenvolvimento da componente de apoio à família e contribuir para a formação em exercício.

O governo central também apoia financeiramente os seus outros parceiros na área da educação pré-escolar, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, as Instituições

Particulares de Solidariedade Social (IPSS), as Misericórdias e as Mutualidades.

O Ministério tem procurado a uniformização de salários e condições de trabalho, dos currículos e de inspeção em todas estas organizações.

A rede nacional de educação pré-escolar é formada pela rede pública e pela rede privada. A rede pública é constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar do Ministério da Educação e do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. À rede privada pertencem os estabelecimentos com fins lucrativos – instituições do ensino particular e cooperativo, e sem fins lucrativos – instituições particulares de solidariedade social (IPSS). A rede pública tem oferta parcial de educação pré-escolar (dos 3 aos 6 anos), sendo que a nível de creches (dos 6 meses aos 3 anos) a oferta é exclusivamente do foro privado. Tanto a nível de jardim de infância como de creches as IPSS beneficiam de copagamentos efetuados pelo Estado. As creches e jardins-de-infância de foro integralmente privado são pagas pelos utentes.

Os jardins-de-infância, estabelecimentos pré-escolares, recebem crianças dos três aos seis anos de idade, e apresentam uma variedade considerável em termos de tutela, gestão, financiamento e abordagem pedagógica<sup>28</sup>. A nível oficial, a responsabilidade é partilhada pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade. No âmbito da nova Lei-quadro da Educação Pré-Escolar, o Ministério da Educação é responsável pela tutela pedagógica, competindo-lhe certificar a qualidade pedagógica do ensino ministrado nos estabelecimentos da rede nacional de educação pré-escolar (públicos, privados não-lucrativos e outros).

O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social é responsável pela componente de apoio às famílias e pelo apoio financeiro concedido aos estabelecimentos educativos de crianças de três, quatro e cinco anos de idade, de modo a garantir o alargamento do horário compatível com a situação de trabalho dos pais.

A fim de assegurar a gratuitidade da componente educativa nos estabelecimentos da rede nacional, são estabelecidos protocolos de Cooperação assinados entre o Ministério da Educação e Ciência e o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

<sup>28</sup> In [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Elnfancia/documentos/early\\_childhood\\_education\\_and\\_care\\_policy\\_in\\_portugal\\_report\\_pt05.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Elnfancia/documentos/early_childhood_education_and_care_policy_in_portugal_report_pt05.pdf)

Também na rede pública, no caso dos jardins-de-infância, são também assinados protocolos entre o Ministério da Educação e Ciência e as autarquias, para haver uma comparticipação por parte do Estado no desenvolvimento das atividades de animação e de apoio à família. Esta componente abarca o almoço e o prolongamento de horário. Anualmente estabelecem-se os valores a subsidiar através de legislação própria. A comparticipação das famílias é calculada com base nas suas condições socioeconómicas.

Como estruturas alternativas organizacionais, surge a educação de Infância Itinerante enquanto modalidade de educação pré-escolar que possibilita o acesso das crianças dos 3 aos 5 anos de idade residentes em zonas rurais, sempre que o número de crianças seja insuficiente (menos de 15 crianças) para viabilizar a abertura de um jardim de infância. O educador de infância desloca-se às diferentes localidades com características geográficas próprias, sejam rurais, distantes ou de difícil acesso.

É necessária uma abordagem mais sistémica e integrada dos serviços numa estreita cooperação transversal entre os diferentes sectores políticos, nomeadamente o ensino, a cultura, os assuntos sociais, o emprego, a saúde e a justiça.

As questões relativas às possibilidades de indução, formação em serviço e desenvolvimento profissional contínuo aos recursos humanos dos serviços de educação e cuidados/acolhimento na primeira infância e a diversidade do público-alvo a seu cargo, das crianças, suas famílias e comunidade envolvente exigem uma reflexão contínua sobre práticas pedagógicas e uma abordagem sistemática da profissionalização.

# 5. Política de Gratuitidade da Educação de Infância

---

**Tornar a educação e cuidados/acolhimento na primeira infância (ECEC) de acesso gratuito a todas as crianças é a linha de política que desenvolvemos.** Estamos plenamente convictos que esta medida é arrojada, mas que se reveste da maior justiça social e pertinência conjuntural.

Esta medida traduz-se na possibilidade de qualquer criança usufruir deste serviço em instituições da rede pública ou em IPSS que estabelecem acordo com o Estado. A frequência letiva em horário a tempo inteiro é gratuita para o utente, sendo que o Estado não assegura pagamento de refeições, transportes, complementos horários ou outros serviços suplementares.

A rede de creches e jardim de infância privados continuarão a fornecer o seu serviço de acordo com o direito à liberdade de escolha dos cidadãos, no entanto o serviço será pago pelos utentes, estando excluídas da proposta que aqui se apresenta.

A proposta estende-se a cuidados dos 6 meses aos 2 anos, completada pela valência de Jardim de Infância (3-6 anos). Trata-se de aprofundar e simplificar o que já tem vindo a ser feito por anteriores governos, com a grande inovação deste serviço passar a ser acessível a todos independentemente do nível de rendimento familiar. Não derivada das limitações inerentes à lei da seleção imperfeita de qualquer política social, uma das grandes injustiças que derivam de sistemas que funcionam com copagamentos por escalões é a seleção de crianças pelos estabelecimentos, com prejuízo para as famílias com menos recursos. A abolição de copagamentos termina com este enviesamento, dado que as instituições de acolhimento deixam de ter a motivação de poderem cobrar um pouco mais se derem prioridade a crianças de estratos socioeconómicos mais elevados.

Desta forma, o Estado, mediante acordos com as IPSS estabelece um pagamento que permite pagar na íntegra o serviço central de educação e cuidado, sem necessidade de elevados custos burocráticos de decisão com base na análise dos rendimentos familiares. Desta forma torna-se o serviço mais transparente, eficiente, abrangente e justo.

Uma medida deste cariz, irá permitir que uma maior percentagem de famílias possa ter filhos com a segurança de que estes cuidados estão assegurados, livres de qualquer encargo, independentemente das situações pessoais e profissionais. Espera-se, que com esta medida inovadora, em que se confere um mecanismo facilitador para as famílias e potenciador para as crianças, se consiga contribuir para a inversão na queda da natalidade e para a melhoria das aprendizagens das gerações futuras.

## 5.1. Gratuitidade sem Obrigatoriedade

A proposta de gratuitidade não implica obrigatoriedade conferindo às famílias o inegável direito de primazia sobre os primeiros anos de vida dos seus filhos. Cientes dos benefícios que são hoje reconhecidos à educação na infância, cientes das dificuldades com que as famílias se deparam para conciliar a vida profissional com a vida familiar e cientes dos custos associados aos primeiros anos de vida, é obrigação do Estado proporcionar esta opção no contexto do desígnio nacional da infância.

De acordo com um inquérito publicado pelo Eurostat há ainda uma percentagem assinalável de famílias que não usufruem destes serviços pois entendem ter outras opções educacionais. Entendemos que esses caminhos devem ser respeitados, donde a obrigatoriedade não se coloca. O que realmente importa é que haja escolha, e que todos os pais tenham esta opção disponível.

**Figura 21****Motivos para a não frequência de creche**

Fonte: Eurostat (2018)

A nível da educação pré-escolar (3-6 anos), que também não é obrigatória, as taxas de cobertura que se tem vindo a alcançar são assinaláveis e estão em linha com os objetivos Europeus.

À medida que as vantagens se vão estabelecendo e que as famílias reconhecem estas mais-valias é de esperar que a procura aumente, de forma livre e por iniciativa dos pais.

## 5.2. Enquadramento

### 5.2.1. Creches

A política que aqui se estuda visa o alargamento da participação do Estado no pagamento de creches. Em 2017, cerca de 72.000 crianças frequentam creche associadas a IPSS<sup>29</sup>, representando 74% do número total de crianças que frequentam a creche em Portugal. Isto é, de um total de perto de 200.000 crianças com idades entre os 6 meses e 3 anos, as creches são frequentadas por 97,283 ou seja 48,66%.

As IPSS fornecem este serviço para 36% da população alvo total. As creches privadas têm uma predominância nos Distritos de maior densidade populacional, como acontece com os colégios privados para todos os níveis de ensino.

As IPSS beneficiam de um apoio por criança/ mês de 258,91€ (12 meses por ano) que é independente do nível de rendimento dos pais. Este pagamento pode ainda ser majorado pelos pais de acordo com a sua declaração de rendimentos e obedecendo a uma tabela de pagamento percentual do rendimento per capita disponível na família.

<sup>29</sup> <http://www.acpeep.pt/index.php/noticias-e-comunicacoes/press-release/170-estado-gasta-mais-de-200-m-por-ano-em-creches-das-ipss>

**Tabela 4 Escalões de copagamento de creche**

Serviços e equipamentos	Escalação de rendimentos					
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª
Creches e creche familiar	10%	22,5%	27,5%	30%	32,5%	35%
CAFL sem alimentação	5%	7%	10%	12,5%	15%	17,5%
CAFL com alimentação	12,5%	15%	17,5%	20%	22,5%	25%

Fonte: Segurança Social

Esse copagamento poderá variar entre os 25€ e os 250€, sendo que as IPSS têm sido acusadas de favorecer o acesso a crianças de pais com mais recursos por acabarem por receber mais por criança. As críticas surgem por parte dos colégios privados e de Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, até porque a falta de regras claras permite que cada instituição fixe o custo médio por criança e cobrar até esse valor, escusando-se a aplicar a tabela de capitação em proporção ao rendimento per capita do agregado familiar. Do atual governo reponderam "as instituições [com acordo de cooperação com a Segurança Social] podem selecionar utentes (no processo de admissão) de outros escalões de rendimentos, por forma a assegurar a sustentabilidade e continuidade da resposta social"<sup>30</sup>.

Outra agravante ao custo pode surgir na forma de valores de inscrição e matrícula, que pode segregar as crianças mais pobres.

De acordo com os dados do INE<sup>31</sup> o rendimento médio mensal líquido nacional no último trimestre de 2017 foi de 865,00€ (SD=200). Sendo que de acordo com a atual tabela de participação das IPSS a participação máxima é de 250,00€ que poderá ser pago no máximo por 2,5% dos utentes. Os cálculos do copagamento situam-se no pagamento médio das famílias na ordem dos 100,00€ mensais.

**Figura 22**

**Distribuição Salarial (aproximação) e copagamento em creche, Portugal, 2017**



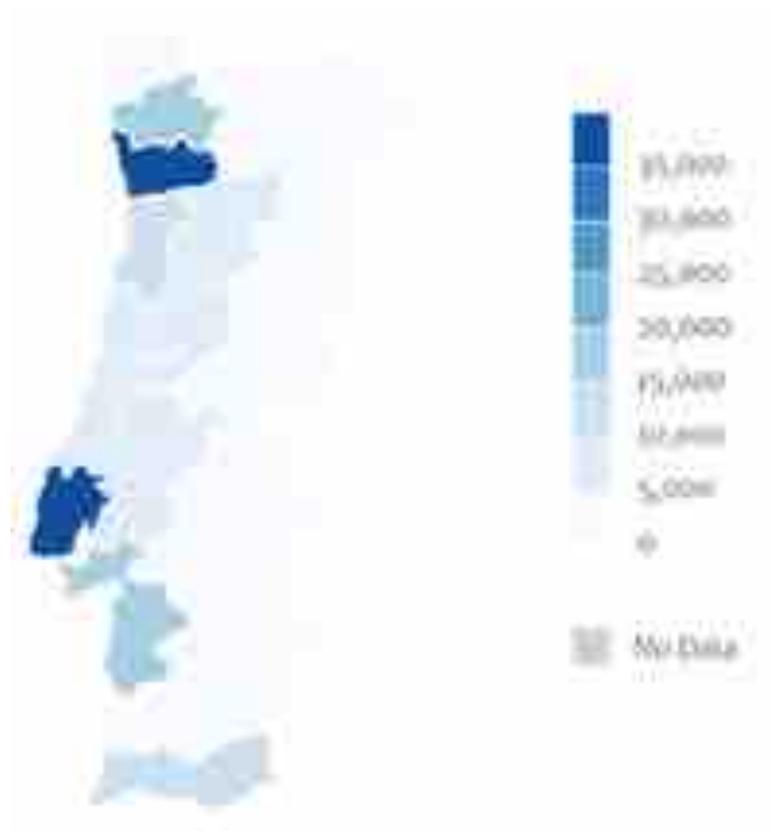
Fonte: INE (salários) e cálculos do autor com base em tabela de copagamento da Segurança Social

<sup>30</sup> <https://www.publico.pt/2017/06/26/sociedade/noticia/creches-financiadas-pelo-estado-podem-admitir-so-criancas-ricas-1776766>

<sup>31</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_base\\_dados](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados)

Os nascimentos estão fortemente concentrados em Lisboa e Porto e no litoral (Tabela 5). Todos os distritos do interior têm menos de 5000 crianças em idade de creche, sendo que Bragança e Portalegre têm menos de 2000. Donde se prevê que uma maior pressão do lado da procura surgirá nestes distritos.

**Tabela 5** *Número de crianças em idade de Creche (2017)*



Distrito	Soma
Lisboa	57429
Porto	36243
Setúbal	19348
Braga	16152
Aveiro	13085
Faro	10126
Leiria	8563
Santarém	7704
Coimbra	7471
Viseu	5873
Viana do Castelo	3874
Évora	2907
Vila Real	2887
Castelo Branco	2876
Beja	2785
Guarda	2137
Portalegre	1868
Bragança	1791

Fonte: Carta Social

A frequência da creche está longe de ser universal. Em Portugal perto de 50% das crianças com idades entre os 6 meses e os 3 anos utilizam este tipo de serviço. De todos os distritos é no Porto que menos crianças frequentam a creche, apenas cerca de 30%, e está muito abaixo da média nacional (Tabela 6). Por outro lado, distritos como Portalegre e Castelo branco, onde a natalidade é baixa, há uma maior procura percentual deste tipo de serviços, com quase 70% das crianças a frequentar creche.

**Tabela 6** *Percentagem de crianças que frequentam a creche (2017)*



Distrito	Taxa Frequência
Porto	31%
Lisboa	46%
Viseu	47%
Santarém	48%
Setubal	49%
Beja	49%
Vila Real	52%
Braga	53%
Viana do Castelo	54%
Évora	56%
Bragança	58%
Leiria	58%
Guarda	61%
Coimbra	62%
Aveiro	62%
Faro	64%
Castelo Branco	67%
Portalegre	68%

Fonte: Carta Social

A taxa média de ocupação das vagas existentes é de 81%, sendo que ainda existem perto de 19% de vagas que podem ser ocupadas a nível nacional.

Os distritos com menos vagas são Braga, Évora, Viana do Castelo e Faro. Ainda assim não existe nenhum distrito cuja capacidade esteja a ser utilizada em pleno. Em Portugal, há 1862 creches com acordos de cooperação com a Segurança Social, das 2616 creches.

**Tabela 7 Taxa de ocupação da oferta total existente**

Distrito	Taxa Ocupação
Guarda	43 %
Portalegre	55 %
Viseu	64 %
Vila Real	73 %
Castelo Branco	77 %
Santarém	77 %
Coimbra	76 %
Lisboa	79 %
Beja	76 %
Setubal	76 %
Porto	78 %
Leiria	78 %
Bragança	83 %
Aveiro	81 %
Faro	80 %
Viana do Castelo	83 %
Évora	84 %
Braga	84 %

Fonte: Carta Social

Este subaproveitamento pode existir por motivos económicos, especialmente nas grandes cidades onde a oferta por via de IPSS será mais reduzida ou por motivos culturais, dado que de acordo com dados do Eurostat (2018) das pessoas que não frequentam 74% declaram que não têm necessidade, possivelmente ou por algum dos progenitores não trabalhar ou por poderem contar com o apoio de avós, amas ou outros. De acordo com Eurostat (Eurostat, 2018) em Portugal apenas 6.5% das crianças recebem cuidados integralmente gratuitos e não há diferença expressiva entre meios urbanos e rurais.

Apenas 14% referiram as questões financeiras e em relação à falta de rede esta foi marginalmente referida por apenas 2,5% dos pais.

## 5.2.2. Jardim Infantil

A evolução do Jardim Infantil tem sido diferente em Portugal e pauta-se pela coexistência de três tipologias de instituições – Privadas, IPSS e Pública.

Os estabelecimentos privados são pagos essencialmente pelos pais, embora exista uma figura legal de contratos de apoio à família que proporciona um pequeno copagamento, assente no racional da livre escolha de escola. No entanto, estes valores encontram-se muito desatualizados e acabam por não ter qualquer relevância. Estes apoios são dados ao abrigo dos contratos de desenvolvimento, que os JI celebram com o Estado. Estes JI têm depois o ónus de verificar a documentação dos pais e enviar para o ME o pedido do referido apoio. Este apoio é transferido diretamente para a escola. Existem escalões de capitação, que são no máximo de 1.110,14 € por ano, o que representa cerca de 100,00€ por mês. O escalão máximo de comparticipação está fixado para famílias cuja capitação é de 307,12 a 541,08 onde existe direito a um financiamento estatal na ordem dos 45 € por mês (525,86 por ano). Em 2016 existiam cerca de

7.000 crianças a beneficiarem de contratos de desenvolvimento e que frequentavam o privado<sup>32</sup>, sendo que o subsídio médio se situava nos 800,00€ por ano.

Temos as IPSS que são financiadas na componente educativa pelo Ministério da Educação, recebendo um valor criança/mês estipulado anualmente por Despacho Conjunto do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Ministério da Educação. Relativamente à comparticipação familiar dos pais para o pré-escolar, nas IPSS, a respetiva mensalidade e o seu cálculo encontram-se definido no Despacho Conjunto n.º 300/97, de 9 de setembro. Este despacho regulamenta que os pais participam no pagamento das atividades não educativas, sendo a componente educativa integralmente financiada pelo Estado<sup>33</sup>. A componente não educativa traduz-se em serviços de apoio à família como refeições e prolongamento de horário. A componente educativa consta de 5 horas diárias da responsabilidade do educador de infância

O despacho conjunto 413/99 de 15 de maio aprova o fundo de compensação disponível para IPSS que assinem contratos de cooperação, onde a totalidade do custo das despesas educativas devem ser contempladas.

Este apoio era acordado através do envolvimento dos estabelecimentos de educação pré-escolar das IPSS no Programa de Expansão e Desenvolvimento da rede. Revisto no despacho 1025/2014 de 22 janeiro de 2014 fixou-se o valor em vigor no despacho 13501/2009, de 27 de maio que estipulava o pagamento por criança/mês de 110,81€ (componente educativa) acrescidos de 62,68 criança / mês (componente socioeducativa) se as educadoras receberem mais do que 1154,70€ mês então o estabelecimento terá uma compensação acrescida de 49,68 criança/Mês<sup>34</sup>.

Deste modo a compensação do Estado aos jardins infantis em IPSS é de 173,49€ / mês / criança ou poderá crescer para 223,17€ mês /criança.

Trata-se de uma atualização de valores e decisão estratégica em relação a introduzir gratuidade sobre um horário alargado e não apenas sobre o horário de educadora, por forma a colocar os JI de IPSS em pé de igualdade com os da rede pública.

<sup>32</sup> <http://www.arlindovsky.net/2016/06/os-contratos-simples-e-de-desenvolvimento-e-o-irs-criativo/>

<sup>33</sup> <http://www.dge.mec.pt/organizacao>

<sup>34</sup> <https://dre.tretas.org/dre/256324/despacho-13501-2009-de-9-de-junho>

### 5.3. Análise de Custo

A medida de gratuidade que propomos tem um custo menor do que pode parecer inicialmente, pois, por um lado, trata-se de uma medida de atualização de valores ao que atualmente já é pago pelo Estado em acordos de cooperação com IPSS e por outro envolve poupanças por via de eficiência da implementação.

Os ganhos de eficiência, advêm da simplificação burocrática da medida, que deixa de contemplar análises de declarações de IRS e cálculos de montante a pagar pela família. A implementação de uma plataforma de registo das crianças irá também permitir evitar o duplo registo e o eventual pagamento de valores dobrados. A complexidade dos processos, embora nem sempre de cálculo fácil, abre portas à falta de transparência, a erros e injustiças desnecessárias, cria oportunidades de fraude e faz com que as instituições, os pais e os serviços centrais invistam tempo de trabalho que poderia ser utilizado de forma mais produtiva<sup>35</sup>.

O pagamento às IPSS por aluno poderá passar para 385,42€ por criança / mês, com direito a 12 pagamentos por ano em instituições que funcionem ininterruptamente. Este valor foi calculado por forma a cobrir os custos de funcionamento na íntegra, descontando os serviços de refeições, transportes, atividades de complemento educativo e produtos de desgaste rápido tais como fraldas, cremes, etc. Estes custos devem ser assegurados pela instituição, podendo ser cobrados à família.

Atualmente as IPSS em regime de creche com contrato recebem 258,11€ e cobram aos pais uma média de 100€. Os cálculos de pagamento na íntegra são ligeiramente superiores à soma destes dois montantes por forma a garantir a qualidade do serviço.

Esta medida deverá ser aplicada de forma progressiva, sendo que apenas terão direito a dela beneficiar as crianças nascidas após a sua aprovação e regulamentação.

Assim a sua aplicação será faseada e acompanha o crescimento da criança. Este faseamento servirá de para escalonar os custos, para testar o modelo e para amenizar os efeitos da sua implementação, dando tempo à oferta para se reescalonar.

A nível de Jardim de Infância, existe uma comparticipação para as 5 horas de tempo letivo varia entre 173,49€ - 223,17€ que depois é co-suportada pelos pais nos horários extra letivos. A proposta vai no sentido de atualizar para um valor transversal de 252,00€/ criança/ Mês, valor que iguala os custos do jardim de infância a funcionar na rede pública. Em troca as crianças passam todas a ter direito à frequência em horário completo, sendo que deixa de existir copagamento de mensalidade. De forma semelhante à proposta para creche as IPSS podem apenas cobrar refeições, transportes, complementos horários e atividades extracurriculares. Esta medida só será aplicável quando as crianças nascidas após a aprovação desta medida ingressarem no JI.

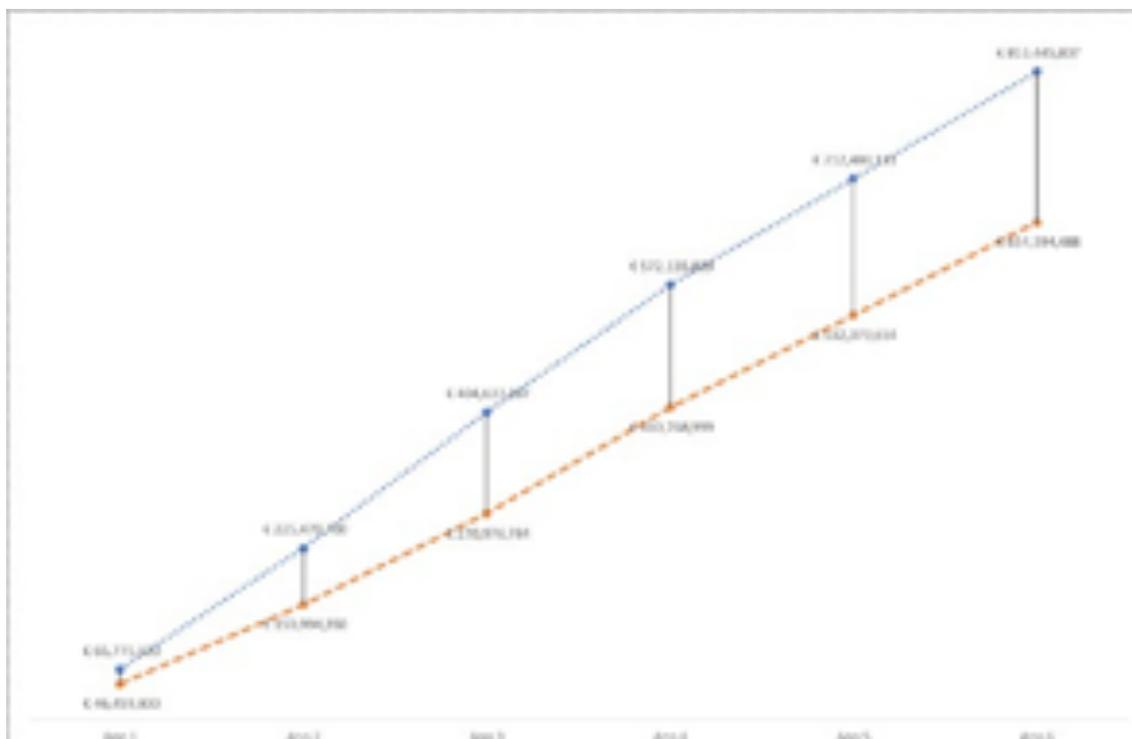
No global, uma criança que frequentasse a creche desde os 6 meses e continuasse até ao final do JI, representava um investimento do erário público de: 30 meses em creche e 36 meses em JI, o que representaria um pagamento do Estado de 7743,3€ para a creche e entre 6.245,64€ - 8034,12€ para o JI. Ou seja, ao longo da infância cada criança representaria um investimento total mínimo de 13.988,94 e máximo de 15.777,42€ sendo que se tratava de um serviço incompleto, sujeito a enviesamentos e gastos adicionais de burocracia por parte do Estado. Sem falar nos gastos adicionais e na vulnerabilidade colocada às famílias.

A nossa proposta aponta para um investimento por criança fixo e transversal de 20.634,6€ por criança, sendo que tem os benefícios de transparência, igualdade e qualidade que uma medida com este âmbito potencia. Na realidade estamos a falar de um acréscimo de investimento na ordem dos 30%, com benefícios muito claros para todas as famílias.

No entanto, como a sua aplicação deve ser faseada estimamos que no primeiro ano o custo da medida seja de apenas 20M€, podendo crescer até aos 200M€ quando estiver em pleno.

<sup>35</sup> <http://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027115818-20090803EconomyBenefitSimplification.pdf>

**Figura 23** Estimativa a 6 anos do custo da nossa proposta face ao desenho atual



Pressupõe-se que o número de nados vivos/ procura do serviço aumenta gradualmente em 5% ao ano.

Pressupõe-se que as IPSS continuam a servir 47% da população alvo sendo que a escola pública e a oferta estritamente privada asseguram os restantes.

No ponto de partida assumiu-se que a procura por IPSS representaria 33% dos bebés nascidos nesse ano.

Este investimento representa cerca de 3% do orçamento do Ministério da Educação, se comparado com a verba investida até dezembro de 2017 a salvaguardar o Sistema Financeiro Português (14,6 mil M€) este valor representa apenas 1,5%. Em relação ao orçamento total de Estado 119.107,1 mil M € representa 0,18%. Se considerarmos a despesa primária de 57.382€, trata-se de um investimento na ordem 0,4%.

O financiamento deste projeto acontecerá por via de ganhos de eficiência no sistema de educação. De acordo com os diversos estudos as crianças que têm um bom início têm uma menor probabilidade de repetir o ano.

## 5.4. Parceiros de Implementação

Os parceiros de implementação que devem estar envolvidos e motivados para a boa concretização desta política, são antes de mais as IPSS.

Estas instituições devem adotar as medidas de gestão necessárias por forma a que os valores e condições

<sup>36</sup> <https://www.dn.pt/dinheiro/interior/salvar-os-bancos-ja-custou-146-mil-milhoes-aos-contribuintes-9003691.html>

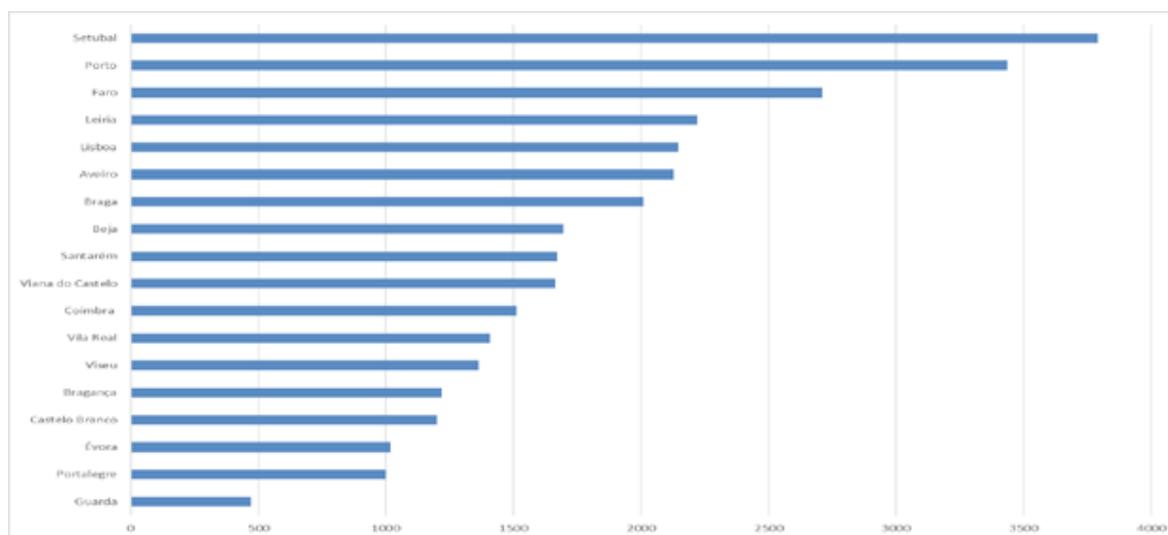
associados à medida de gratuidade de cuidados e educação na infância se constituam como potencia- dores e dinamizadores do funcionamento das respetivas instituições.

As IPSS devem estar preparadas para assinar protocolos de cooperação e devem acordar a ter as contas transparentes, em contabilidade organizada reconhecida por um TOC e publicada na sua página de inter- net, para além de a dever entregar ao parceiro de protocolo respeitando a periodicidade acordada.

Outra inovação prende-se com a forma da gestão dos alunos, que passam a ser colocados através de uma plataforma central. Esta plataforma tem como missão receber as candidaturas efetuadas pelos pais onde estes têm a possibilidade de colocar por ordem os 3 estabelecimentos da sua preferência. Por seu turno as IPSS devem manter sempre o número de vagas disponíveis. A plataforma colocará a criança no estabelecimento que primeiro tiver vaga, respeitando os critérios de acessibilidade claramente definidos.

Existem em Portugal mais de 5.000 IPSS distribuídas por todo o território, o que se apresenta como um requisito relevante para que uma medida desta dimensão não seja potenciadora de assimetrias regionais. Os distritos com maior número de habitantes por IPSS é Setúbal e o Porto. Os distritos com maior oferta solidária são Guarda, Portalegre e Évora. Embora se trate de um apanhado de todas as IPSS, e nem todas têm valência de educação de infância trata-se de uma variável de aproximação que nos permite antever onde poderá haver maior carência do lado da oferta.

**Figura 24** *Número de Habitantes por IPSS*



Fonte: Ministério do trabalho e Segurança social

Indivíduos, empresas, empresas em associação, ou IPSS já existentes e que se queiram constituir como IPSS para a oferta de serviços à infância só serão aceites em zonas onde haja carência de oferta, por forma a não duplicar investimentos que podem conduzir à inviabilização das instituições existentes, ou a não viabilização de instituições nascentes. No entanto, será muito provável que em certas zonas do país o aumento da procura por via desta medida se torne uma realidade. Este aumento provirá pela via do aumento esperado da natalidade, mas também pelo surgimento de mais famílias que reconhecem o valor destas instituições para um melhor desenvolvimento dos seus filhos. As atuais IPSS são também convidadas a expandir.

## 5.5. Valorizar o Trabalho das Educadoras | Auxiliares

Outro aspeto importante a ter em consideração prende-se com o facto de esta política ter como segundo objetivo a valorização do trabalho das educadoras e auxiliares de infância que se devem constituir como um grupo de grande valor social.

Ser especialista em educação de infância, fase tão fundamental para o desenvolvimento físico, mental e emocional do ser humano, e ser capaz de potenciar em cada criança as suas melhores aptidões, tem de ser reconhecido e visto por toda a sociedade como qualificações dignas de toda a nossa consideração.

O trabalho de educação de infância será considerado para efeitos de carreira e contagem de tempo de serviço independentemente da idade do grupo que leciona. Neste sentido, o tempo de serviço em creche continuará a ser considerado para certificação, desde que tenha sido prestado em regime sequencial com a educação pré-escolar no seguimento dos procedimentos praticados nos últimos anos pelas entidades competentes do ME.

Esta medida terá como consequência a criação de mais postos de trabalho para educadoras e auxiliares por via de um aumento de procura, aumento de natalidade e consequente abertura de novas salas. É por esta via uma medida que contribuirá para que as educadoras mais jovens, que tem tido dificuldade em entrar no mercado de trabalho possam desempenhar funções para as quais estudaram e estão habilitadas. De acordo com as nossas projeções, em 6 anos estarão cerca de 250.000 crianças a frequentar a creche ou o pré-escolar em IPSS, o que representa um acréscimo de quase 100% de alunos neste sistema de ensino. Em seis anos será necessário abrir cerca de 6000 salas. Esta medida constitui-se também como um apoio à criação de postos de trabalhos em áreas que, com o Estado atual de natalidade e falta de recursos financeiros, terão pouco crescimento.



## 6. A Responsabilidade Social das Empresas

---

A compatibilização entre família e trabalho tem sido uma das áreas enquadradas no âmbito das políticas de família. Internacionalmente os estudos têm consistentemente apontado para os benefícios sociais e económicos de uma boa conciliação entre as responsabilidades familiares e laborais.

As características do tecido empresarial português e a estrutura do seu mercado de trabalho são determinantes para que sejam adotadas medidas integradas de apoio a uma sustentável harmonização entre a família e o trabalho.

O tecido empresarial português é constituído por uma esmagadora maioria de empresas de micro, pequena ou média dimensão, mais de 99%, com uma média de 3 trabalhadores por empresa. De facto, a microempresa representa 96% no total das empresas em Portugal em 2016 (INE/Pordata, 2018). No 3º trimestre de 2017 a população ativa atingiu os 5.247 milhares e a população empregada rondava os 4.803 milhares (Inquérito ao Emprego do INE). De acordo com o Inquérito Europeu às Forças de Trabalho (dados referentes ao 3º trimestre de 2017), Portugal apresenta ainda uma taxa de atividade (75,1%) superior à da média da UE 28 (de 73,3%), sendo a participação das mulheres portuguesas no mercado de trabalho também mais elevada (72,1%), do que a média da UE 28 (de 67,8%), em que quase 90% trabalham a tempo inteiro. (EURES, 2018).

No âmbito dos estudos da conciliação entre família e trabalho, na ótica das políticas da família nos impactos do emprego a tempo inteiro das mães sobre as crianças parece ter-se chegado a um consenso que o emprego da mãe pode ter um efeito modesto, mas positivo no desenvolvimento das crianças e que serviços de educação e cuidados de qualidade para a primeira infância revelam-se positivos nos resultados educativos das crianças. O desenvolvimento dos estudos de equidade de género e da importância do papel do pai no desenvolvimento da criança vieram confirmar também as vantagens do emprego dos pais, que se apresentam como mais envolvidos no exercício da parentalidade e no percurso académico dos filhos (Augustine JM. Mothers' employment, education, and parenting. *Work and Occupations*. 2013; Grzywacz JG, Daniel SS, Tucker J, Walls J, Leerkes E. Nonstandard work schedules and developmentally generative parenting practices: An application of propensity score techniques. *Family Relations*. 2011).

Por outro lado, a investigação em torno dos conflitos entre família/trabalho no âmbito da psicologia organizacional, comportamento organizacional e gestão veio apontar para que o apoio organizativo empresarial, apoio dos dirigentes e colegas estão associados a uma menor interferência entre trabalho e família (Michel JS, Kotrba LM, Mitchelson JK, Clark MA, Baltes BB. Antecedents of work-family conflict: A meta-analytic review. *Journal of Organizational Behavior*. 2011). Organizações empresariais que ajudem os seus trabalhadores a encontrarem um equilíbrio entre ambas as esferas da sua vida beneficiam de um maior compromisso dos seus empregados para com a empresa e de uma maior produtividade. O Edenred-IESE 2012 Conciliation Barometer, de um inquérito a mais de 7000 empregados de 23 países reportou que os empregados em companhias com políticas organizacionais de conciliação demonstravam um empenhamento 4 vezes superior, o que induzia a um aumento de produtividade média de 19%.

Ou seja, é vantajoso para a sociedade, para as famílias, para as empresas e para as crianças haver políticas integradas de conciliação entre trabalho e família.

O Relatório "Por um Portugal amigo das crianças, das famílias e da natalidade", do Instituto Francisco Sá Carneiro de 2014 elencou não só práticas pontuais que já são implementadas pelas empresas para conciliação entre família e empresas, como apontou recomendações para uma harmonização responsável do trabalho com a família, apelando sobretudo para a necessidade de haver uma cultura de compromisso em

prol da família na empresa no âmbito da sua responsabilidade social - "Uma cultura de compromisso na empresa, de abertura para ouvir os trabalhadores e com estes se pensarem medidas é fundamental para se obterem resultados. E também que, mais do que sugerir ações de aplicação universal- pois cada empresa é um caso, e ninguém conhece melhor os seus objetivos e necessidades dos seus trabalhadores – é importante partilhar boas práticas e sensibilizar as empresas para que as conheçam, e partilhem com os outros as suas." (IFSC, 2014, p 59).

Uma das práticas identificadas no referido relatório como benéfica à conciliação foi a existência de creches, "quando possível na empresa ou por acordos com creches externas, com horários flexíveis e adequados às necessidades dos trabalhadores", daí que, sem surpresas, uma das medidas sugeridas a par da flexibilização dos horários das creches, no sentido de possibilitar que os horários se ajustem aos horários de trabalho dos pais alargado o acesso a serviços de berçários, infantários e creches, foi o da revisão dos critérios de comparticipação das creches por forma a impedir que o custo seja um obstáculo a ter mais filhos considerando que a contribuição para o aumento do rendimento disponível das famílias poderia induzir a natalidade.

Para concretizar esta intenção propomos **a criação de uma linha acesso aos fundos estruturais Europeus sempre que empresas de forma individual ou em associação se proponham a investir na abertura de uma creche/ Jardim de infância que funcione junto a uma zona empresarial. Esta infraestrutura deverá assumir o estatuto de IPSS e dar prioridade aos filhos dos funcionários.**

Dado o estatuto de IPSS a creche / JI a funcionar patrocinado por empresas ou grupos de empresas usufruirá das mesmas condições de gratuitidade de frequência, em pé de igualdade com todas as restantes IPSS.

A criação deste tipo de infraestruturas em zonas onde se concentrem pequenas e médias empresas poderá contribuir para um aumento de produtividade das mesmas, facilitando a conciliação do tempo família / emprego. De acordo com algumas experiências e depoimentos de empresas portuguesas o absentismo reduziu-se, os funcionários passaram a trabalhar com maior satisfação e menos stress.

Esta medida traduzir-se-á em custos muito reduzidos para o orçamento de Estado, dado que os fundos para investimento serão provenientes de fundos Europeus.

## 7. Infância e Desenvolvimento Humano

---

Dentro da UE, diferentes realidades podem ser observadas em todos os Estados Membros nas taxas de matrícula, oferta, qualidade, recursos, abordagem e responsabilidade no governo da ECEC. Os Estados-Membros são encorajados a apoiar todas as formas de intervenção na primeira infância e a melhorar a sua qualidade. Neste contexto de crescente impulso, este simpósio teve como objetivo sublinhar a importância da ECEC de qualidade, não apenas como um meio de facilitar a participação e progresso das mães no mundo do trabalho, mas também como uma forma de promover o bem-estar das crianças, desenvolvimento social, emocional, físico e cognitivo e promover a igualdade e inclusão.

Este simpósio reuniu decisores políticos europeus e nacionais, representantes de organizações de partes interessadas europeias, profissionais, outros atores, organizações internacionais e membros da comunidade científica.

A qualidade da ECEC está no cerne da Estratégia de Lisboa, na comunicação da Comissão europeia sobre a eficiência e a equidade nos sistemas europeus de educação e formação (2006); a Resolução do Parlamento Europeu de 2007 sobre o mesmo tema; o relatório intercalar conjunto de 2008 da Comissão e do Conselho sobre a implementação do programa de trabalho "Educação e Formação para 2010"; a Comunicação da Comissão de 2008 "Melhorar as Competências para o Século XXI: uma agenda para a cooperação europeia nas escolas"; o Livro Verde de 2008 sobre "Educação e Mobilidade: desafios e oportunidades para os sistemas educativos da UE", entre outros **(ver anexo)**.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, todas as crianças têm direito à proteção, provisão e participação nos serviços de ECEC, pois a pobreza infantil afeta gravemente o bem-estar das crianças, o seu desempenho educacional e a sua autoestima.

Há necessidade de mais investigação colaborativa europeia sobre ECEC para apoiar a elaboração de políticas neste domínio. A investigação comparativa e longitudinal europeia poderá reforçar as perspetivas, tanto a nível europeu como nacional em torno do tipo de conteúdos/orientações programáticas/currículo a implementar na ECEC, o rácio criança/pessoal, o envolvimento dos pais e da comunidade em geral, a organização dos cuidados / educação em termos de idade de entrada, e a natureza a tempo inteiro / parcial e a natureza obrigatória / voluntária dos sistemas, as estruturas responsáveis pelo governo e dinamização dos serviços e programas de ECEC, os modelos de financiamento, os grupos e modelos de monitorização e acompanhamento, as estruturas de prestação de contas com transparência aos atores, intervenientes, outros interessados e sociedade, em geral. Assim, melhorar os serviços e programas que se fornecem de ECEC requer compromisso político. Os governos precisam acreditar e investir adequadamente.

Portugal apresenta uma população envelhecida, uma expectativa de vida mais longa e uma taxa de nascimentos a diminuir, assimetrias regionais e sociais substanciais e, em geral, como sectores mais desfavorecidos: as populações rurais, as famílias jovens, os idosos e os imigrantes.

Segundo a Meta EU2020, enquadrada em políticas educativas internacionais, pelo menos 95% das crianças (de 4 anos até à idade escolar obrigatória) devem frequentar programas de educação para a primeira infância. Contudo, os resultados nacionais ainda são insatisfatórios, pois Portugal, em 2015/2016, apresentava uma taxa real de pré-escolarização (dos 3 aos 5 anos) em Portugal de 88,4%, sendo de 79,9% aos 3 anos, de 90,1% aos 4 anos e de 94,8% aos 5 anos (CNE Estado da Educação 2016).

Este novo desígnio para Portugal manifesta-se numa vontade política em estimular um diálogo democrático nacional e europeu e usar o investimento na educação como meio de desenvolvimento e progresso das crianças, apoiando assim a criação de serviços e programas de educação e cuidados na primeira infância.

Como objetivo desta política para a infância pretende-se fornecer um sistema nacional integrado e unificado com trabalho em conjunto e articulado com os diferentes organismos e ministérios, numa responsabilidade partilhada. Em torno deste desígnio, também se procurará garantir a segurança, a saúde e o bem-estar das crianças que frequentam estes serviços e programas através de um sistema de transparência e prestação de contas pela regulamentação da qualidade e melhoria contínua de eficiência e rentabilidade a nível de custos e benefícios a longo prazo e nos resultados educacionais e de desenvolvimento das crianças que os frequentam. Outro aspeto a referir e de relevância para o público será intuito desta política proporcionar mecanismos que impulsionem um melhor conhecimento e de acesso à informação sobre a qualidade e escolhas subjacentes. Ainda de destacar o intuito de proporcionar aos recursos humanos envolvidos competências técnicas e formação especializada para se constituírem enquanto força de trabalho altamente qualificada e competente.

De acordo com as Conclusões do Conselho sobre educação pré-escolar e cuidados para a infância: Proporcionar a todas as crianças as melhores oportunidades para o mundo de amanhã (2011/C 175/03) será importante: criar incentivos ao acesso e participação para as famílias desfavorecidas com a devida adaptação dos serviços às suas necessidades; conceber modelos de financiamento e de investimento eficazes com a necessária monitorização e acompanhamento de modo a assegurar processos de garantia de qualidade; conseguir o equilíbrio adequado nos programas curriculares entre elementos cognitivos e não cognitivos, concebendo quadros pedagógicos coerentes, bem coordenados; desenvolver políticas para atrair, formar e fidelizar recursos humanos devidamente qualificados e competentes; reforçar sinergias e promover parcerias entre instituições de educação, de cultura e de investigação e o sector empresarial a nível nacional, regional e local; desenvolver talentos e competências necessárias para as atividades criativas, o progresso e desenvolvimento das crianças num harmonioso crescimento pessoal e social.

Salienta-se ainda para a sustentabilidade deste desígnio, a definição e implementação de políticas e indicadores intersectoriais para a intervenção precoce, de modo a garantir que a responsabilidade seja partilhada entre escolas, serviços de saúde e sociais; o provisionamento de serviços de apoio direcionados na criação de resiliência e em munir as crianças/alunos de competências para lidar com a adversidade; a propagação de uma abordagem multifacetada a fim de incluir crianças/alunos com necessidades educativas; a atualização de programas de formação inicial, em serviço e contínua para docentes e outros funcionários dos serviços e programas de ECEC; a criação de mecanismos de responsabilização com colaboração interinstitucional; o fortalecimento da ênfase na continuidade, orientação e transição das crianças/alunos; a utilização de mecanismos para maior transparência e prestação de contas dos serviços à comunidade alargada; a redução de encargos para alargar o acesso e a aceitação, reconhecendo ao mesmo tempo o direito dos pais de exercerem a escolha nos serviços de ECEC.

Em linha com um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Europa, esta política para a infância em Portugal impulsionará ganhos futuros em matéria de aprendizagem ao longo da vida, integração social, desenvolvimento pessoal e empregabilidade futura. Trata-se também de uma estratégia que visa incentivar as famílias a terem filhos por forma a inverter o acentuado decréscimo da população e o insustentável rácio de dependência que se avizinha. Uma política integrada que concertadamente encara a infância com apoios à família, educação e empresas é inovadora e potenciadora de resolver um dos mais sérios problemas estruturais do país.

# BIBLIOGRAFIA

---

**Barnett, S.W.** (2004). *Maximising returns from prekindergarten education. In Federal Reserve Bank of Cleveland research conference: Education and economic development (pp. 5-18).*

**Barros, S., & Aguiar, C.** (2010). *Assessing the quality of Portuguese child care programs for toddlers. Early Childhood Research Quarterly, 25(4), 527-535.*

**Barros, S., Cadima, J., Bryant, D. M., Coelho, V., Pinto, A. I., Pessanha, M., & Peixoto, C.** (2016). *Infant child care quality in Portugal: Associations with structural characteristics. Early Childhood Research Quarterly, 37, 118-130.*

**Burger, K.** (2010). *How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. Early childhood research quarterly, 25(2), 140-165.*

**Comissão Europeia** (2012). *Study on the effective use of early childhood education and care in preventing early school leaving. N° EAC/17/2012.*

**Eurydice** (2014). *Key Data on Early Childhood 2014 Edition Eurydice Report Education and Care Education and Training in Europe. European Commission.*

**Hart, B., & Risley, T.** (1995). *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children. Baltimore, MD: Brookes.*

**Litjens, I.** (2014). *Literature Review on Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) – OECD. Paper apresentado in Trans-Atlantic Forum on Inclusive Early Years, Amsterdam, the Netherlands: King Baudouin Foundation.*

**OCDE** (2000). *Estudo temático da OCDE: A educação pré-escolar e os cuidados para a infância em Portugal. Lisboa: Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação.*

**OCDE** (2012). *Starting Strong III – A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. OECD Publishing.*

**OCDE** (2018). *Engaging Young children: Lessons from Research about quality in early childhood Education and Care, Starting Strong. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085145-en>*

**Unesco** (2010). *Early Childhood Care and Education, Regional Report. Europe and North America. Acedido em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189211e.pdf>*

**Watters, A.** (2015). *Literature Review of the Impact of Early Childhood Education and Care on Learning and Development. Working Paper. Cat. No. CWS 53. Australian Institute of Health and Welfare.*

# LEGISLAÇÃO

---

## GERAL

**Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 5/86, de 14 de Outubro)** integrou a educação de infância ("educação pré-escolar") no sistema educativo formal.

**Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro)** definiu a educação pré-escolar como 1ª etapa da educação básica.

## AMA E CRECHE FAMILIAR

### **Decreto-Lei n.º 115/2015, de 22 de junho**

Estabelece os termos e as condições para o acesso à profissão e o exercício da atividade de ama, bem como o regime sancionatório aplicável à referida atividade.

### **Portaria n.º 232/2015, de 6 de agosto**

Define os termos a que obedece o exercício da atividade de ama no âmbito de uma instituição de enquadramento – Creche Familiar.

### **Portaria n.º 226/2015, de 31 de julho**

Regulamenta o seguro obrigatório de acidentes pessoais das crianças em ama.

### **Despacho n.º 8243/2015, de 28 de julho**

Procede à definição do equipamento e do material necessários ao exercício da atividade de ama e as condições de higiene e de segurança habitacionais.

### **Portaria n.º 213/2015, de 17 de julho**

Procede à fixação das taxas, quer pela emissão da referida autorização, quer pela sua substituição, bem como à aprovação dos modelos de formulários relativos ao requerimento e autorização para o exercício de atividade de ama.

## CRECHE

### **Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março**

Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 64/2007, de 11 de março, alterado e republicado pelo decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de setembro que define o regime jurídico de instalação e funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social gerido por entidades privadas, estabelecendo o respetivo regime contraordenacional.

### **Portaria n.º 411/2012, de 14 de dezembro**

Alteração à Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches.

### **Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto e Portaria n.º 411/2012, de 14 de dezembro**

Estabelecem as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento das creches. Revogam o Despacho Normativo n.º 99/89, de 11 de setembro.

## ESTABELECIMENTO DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR

### **Despacho Conjunto n.º 268/97, de 25 de agosto**

Define requisitos pedagógicos e técnicos para a instalação e funcionamento de estabelecimentos de educação pré-escolar.

### **Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho**

Estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar e define o respetivo sistema de organização e financiamento.

### **Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro.**

Lei Quadro da Educação Pré-Escolar.

## CENTRO DE ATIVIDADES DE TEMPOS LIVRES

### **Decreto-Lei n.º 33/2014, de 4 de março**

Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 64/2007, de 11 de março, alterado e republicado pelo decreto-Lei n.º 99/2011, de 28 de setembro que define o regime jurídico de instalação e funcionamento e fiscalização dos estabelecimentos de apoio social gerido por entidades privadas, estabelecendo o respetivo regime contraordenacional.

### **Despacho Normativo n.º 96/89, de 11 de setembro**

Normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos CATL com fins lucrativos.

O Guia Técnico do CATL, da autoria da Direcção-Geral da Segurança Social, que pode ser consultado no endereço <http://www.seg-social.pt> no menu "**Documentos e Formulários**", seleccionar "**Publicações**", no campo Pesquisa inserir o nome do **Guia**.

In [http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/N35\\_A\\_apoios\\_sociais\\_crianças\\_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf](http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/N35_A_apoios_sociais_crianças_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf)

# GLOSSÁRIO

---

**Agregado familiar** - São considerados elementos do agregado familiar, as pessoas que vivam em economia comum e que estejam ligadas entre si por vínculo de parentesco, afinidade:

- Cônjuge, ou pessoa em união de facto há mais de dois anos;
- Parentes e afins maiores, na linha reta e na linha colateral, até ao 3º grau: Pais; Sogros; Padrasto, Madrasta, Filhos, Enteados, Genro, Nora, Avós, Netos, Irmãos, Cunhados, Tios, Sobrinhos, Bisavós, Bisnetos;
- Parentes e afins menores em linha reta e linha colateral;
- Adotados restritamente e os menores confiados administrativamente ou judicialmente (in <http://www.seg-social.pt>).

**Agrupamentos de escolas de referência** - Estabelecimentos de ensino que asseguram, no âmbito das competências do MEC, a prestação de serviços de intervenção precoce na infância (*Estado da Educação 2016* – CNE).

**Amas** - Pessoas que, por conta própria e mediante retribuição, cuidam de uma ou mais crianças que não sejam suas parentes ou afins, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais (OCDE, 2000).

**Creches** - Prestam diariamente cuidados e experiências educativas a crianças a partir dos 3 meses durante as horas de trabalho dos pais. O horário de funcionamento é de 4 a 11 horas diárias, cinco dias por semana. O pessoal qualificado que trabalha nas creches é composto por educadores de infância, que recebem a formação que mais adiante se detalha. Os auxiliares de educação não precisam de habilitação formal para além da escolaridade obrigatória e, nalguns casos, frequentam um curso introdutório. Os rácios adulto/criança nas creches dependem da idade das crianças: dos 3 meses ao início da marcha: máximo de 8 crianças por um educador de infância e um auxiliar; do início da marcha até aos 2 anos: máximo 10 crianças por um educador de infância e um auxiliar; dos 2 aos 3 anos: máximo 15 crianças por um educador de infância e um auxiliar (OCDE, 2000).

**Creches em jardins de infância** - Em alguns estabelecimentos de educação pré-escolares, para crianças dos três aos seis anos, funcionam creches que prestam cuidados a crianças dos três meses aos três anos (OCDE, 2000).

**Creches familiares** - Conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, residentes na mesma zona geográfica, que nas suas casas recebem um pequeno número de crianças, normalmente menos de quatro. São enquadradas técnica e financeiramente pelos Centros Regionais de Segurança Social, por Instituições de Solidariedade tais como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e outras instituições de Solidariedade Social. As amas trabalham de 4 a 11 horas diárias e têm acesso a um supervisor de apoio (OCDE, 2000).

**Educação Especial** - Modalidade de educação escolar que visa a recuperação e integração socioeducativa dos indivíduos com necessidades educativas específicas devidas a incapacidades físicas e/ou mentais. Organiza-se, preferencialmente, segundo modelos diversificados de integração, em estabelecimentos de ensino regular, tendo em conta as necessidades de atendimento diferenciado, traduzido em planos de estudo, condições de aprendizagem e acompanhamento específicos. Os alunos nesta situação beneficiam do apoio de educadores especializados (*Estado da Educação 2016* – CNE).

**Educação pré-escolar** - - Subsistema de educação, de frequência facultativa, destinado a crianças com idades compreendidas entre os três anos e a idade de ingresso no ensino básico. Realiza-se em estabelecimentos próprios, designados por jardins-de-infância, ou incluídos em unidades escolares em que é também ministrado o ensino básico. A educação pré-escolar, no seu aspeto formativo, é complementar e/ ou supletiva da ação educativa da família, com a qual estabelece estreita cooperação (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Educador de infância** - Docente certificado para o exercício de funções na educação pré-escolar, após conclusão de um curso de formação inicial de quatro anos, ministrado numa Escola Superior de Educação ou com habilitação legalmente equivalente (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Idade normal (idade ideal)** - Idade expectável para a frequência de cada um dos ciclos de estudo: Educação Pré-escolar: 3-5 anos; 1º ciclo: 6-9 anos; 2º ciclo 10-11; 3º ciclo 12-14 anos; Ensino Secundário: 15-17 anos (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Estabelecimento de educação pré-escolar** - instituição que presta serviços vocacionados para o desenvolvimento/aprendizagem da criança, proporcionando-lhe atividades educativas, e de apoio à família.

Os estabelecimentos que fazem parte da rede pública são todos os que funcionam na dependência Central e das Regiões Autónomas; da rede privada os que integram os estabelecimentos que funcionam no âmbito do ensino particular e cooperativo, em instituições particulares de solidariedade social e em instituições sem fins lucrativos que prossigam atividades no domínio da educação e do ensino (in <http://www.apei.pt>).

**Intervenção Precoce na Infância** - Conjunto de medidas de apoio integrado, centradas na criança (entre 0 e 6 anos) e na família, incluindo designadamente ações de prevenção e reabilitação no âmbito da educação, da saúde e da ação social (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Jardim de infância** - Estabelecimento que oferece, a tempo completo ou parcial, três anos de educação pré-escolar a crianças dos 3 aos 6 anos de idade. O horário é flexível e adaptado às necessidades dos encarregados de educação. O currículo é organizado num ciclo e inclui uma componente socioeducativa (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Mini-creches** - Organizações pequenas que proporcionam ambientes familiares (OCDE, 2000).

**Rede Nacional de Educação Pré-Escolar** - Engloba as redes pública e privada e visa efetivar a universalidade da educação pré-escolar (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Rede Pública de Educação Pré-Escolar** - Integra os estabelecimentos de educação pré-escolar que funcionam na direta dependência da administração central, das regiões autónomas e das autarquias, sob tutela do Ministério da Educação ou de outro ministério (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Taxa real de pré-escolarização** - Relação percentual entre o número de crianças inscritas em idade normal de frequência e a população residente do mesmo nível etário (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Unidades Orgânicas de ensino não superior** - Os agrupamentos de escolas enquanto unidades orgânicas, dotadas de órgãos próprios de administração e gestão, são constituídos por estabelecimentos de ensino que ministram um ou mais níveis e ciclos de ensino, incluindo a educação pré-escolar, a partir de um projeto pedagógico comum a todos os estabelecimentos de educação e ensino integrados. Os agrupamentos de escolas podem ser horizontais (constituídos por estabelecimentos de ensino do mesmo ciclo ou nível) ou verticais (constituídos por estabelecimentos de ensino de ciclos ou níveis sequenciais diferentes) (Estado da Educação 2016 – CNE).

**Taxa de Fecundidade** - é uma estimativa do número médio de filhos que uma mulher teria até o fim de seu período reprodutivo, mantidas constantes as taxas observadas na referida data. Nesse sentido, esse indicador expressa a condição reprodutiva média das mulheres de um determinado local, sendo um dado importantíssimo para a análise da dinâmica demográfica.



# ANEXOS

---

## Fundamentos e Princípios da Pedagogia para a Infância

*Os contextos educativos destinados à educação e cuidados de crianças entre os 0 e os 6 anos (entrada na escolaridade obrigatória) são muito diversos em Portugal. Estabelece-se, tradicionalmente, uma diferença entre a fase de creche (0-3 anos) e a fase de jardim de infância (3-6 anos), que, sendo também adotada na legislação, justifica propostas específicas para estas duas fases. Considera-se, no entanto, que há uma unidade em toda a pedagogia para a infância e que o trabalho profissional com crianças dos 0 aos 6 anos tem fundamentos comuns e deve ser orientado pelos mesmos princípios educativos. Estes fundamentos de que decorrem princípios orientadores, que adiante se apresentam, estão intimamente articulados e correspondem a uma determinada perspetiva de como as crianças se desenvolvem e aprendem, sendo de destacar, neste processo, a qualidade do clima relacional em que cuidar e educar estão intimamente interligados.*

*O desenvolvimento e a aprendizagem como vertentes indissociáveis no processo de evolução da criança*

*O desenvolvimento motor, social, emocional, cognitivo e linguístico da criança é um processo que decorre da interação entre a maturação biológica e as experiências proporcionadas pelo meio físico e social. As relações e interações que a criança estabelece com adultos e outras crianças e as experiências que lhe são proporcionadas pelos contextos sociais e físicos em que vive constituem formas de aprendizagem, que vão contribuir para o seu desenvolvimento. Deste modo, a aprendizagem influencia e é influenciada pelo processo de desenvolvimento físico e psicológico da criança, sobretudo numa fase da vida em que essa evolução é muito rápida. Por isso, em educação de infância, não se pode dissociar desenvolvimento e aprendizagem. Esta interligação das características intrínsecas de cada criança (o seu património genético), do seu processo de maturação biológica e das experiências de aprendizagem vividas, faz de cada criança um ser único, com características, capacidades e interesses próprios, com um processo de desenvolvimento singular e formas próprias de aprender. Assim, as normas do desenvolvimento estabelecidas ou as aprendizagens esperadas para uma determinada faixa etária/idade não devem ser encaradas como etapas pré-determinadas e fixas, pelas quais todas as crianças têm de passar, mas antes como referências que permitem situar um percurso individual e singular de desenvolvimento e aprendizagem.*

(...)

## Continuidade Educativa e Transições

*As transições constituem mudanças dos ambientes sociais imediatos de vida, que determinam ajustamentos no comportamento, pois correspondem a papéis, interações, relações e atividades diferentes. Há transições que fazem parte da nossa vida quotidiana e as crianças que frequentam uma instituição educativa experienciam diariamente, pelo menos, a transição do ambiente familiar para o contexto da organização educativa (o acolhimento diário das crianças marca e facilita essa transição), mas também outras, como a transição para a Animação e Apoio à Família. Estas são designadas "transições horizontais". Mas há outras transições, social-*

*mente construídas e estabelecidas pelos sistemas educativos, ditas "verticais", em que a idade da criança vai originar a sua passagem para uma nova etapa e, muitas vezes, para outro estabelecimento educativo. São essas as transições que particularmente preocupam docentes e pais, que se interrogam como a criança irá lidar com a nova situação. Importa dar uma especial atenção à criança nesses momentos, transmitindo-lhe uma visão positiva dessa passagem, como uma oportunidade de crescer, de realizar novas aprendizagens, de conhecer outras pessoas e contextos, de iniciar um novo ciclo, de forma a sentir confiança nas suas capacidades para dar resposta aos desafios que se lhe colocam. Este apoio é tanto mais importante porque o modo como a criança vive as primeiras transições (do ambiente familiar para a creche e/ou para o jardim de infância e deste para o 1.º ciclo) pode influenciar a sua atitude perante futuras transições. Para que as transições possam ser vividas positivamente, importa que se inscrevam na evolução do processo educativo de cada criança, sendo indispensável um equilíbrio entre as mudanças inevitavelmente introduzidas e a continuidade das aprendizagens, de modo a que a nova etapa se construa a partir do que a criança sabe e é capaz de fazer. Porém, apoiar a transição e assegurar a continuidade não significa antecipar as aprendizagens a realizar na fase seguinte. Por exemplo, no caso da educação de infância, não se trata de adotar na creche, com as crianças mais velhas, práticas mais adequadas ao jardim de infância (tais como, tempos longos em grande grupo), nem de começar a fazer no jardim de infância atividades consideradas como características do 1.º ciclo. Trata-se antes de proporcionar, em cada fase, as experiências e oportunidades de aprendizagem que permitam à criança desenvolver as suas potencialidades, fortalecer a sua autoestima, resiliência, autonomia e autocontrolo, criando condições favoráveis para que tenha sucesso na etapa seguinte. O percurso das crianças na educação pré-escolar situa-se entre duas transições: o seu início corresponde a uma transição do meio familiar, ou da creche, para o jardim de infância, e o seu final a uma transição para a escolaridade obrigatória*

## Transição para a Educação Pré-Escolar

*Ao entrarem para a educação pré-escolar, as crianças já viveram um processo educativo na família, numa creche ou ama, a que o jardim de infância dará continuidade. No caso de terem frequentado a creche, as crianças podem continuar no jardim de infância da mesma instituição ou mudar para outra. A criança pode também iniciar a educação pré-escolar com 3, 4 ou mesmo 5 anos. Com diferentes percursos, origens sociais e culturais e com características individuais próprias, as crianças transitam para a educação pré-escolar em condições muito diversas. Os comportamentos de cada criança, quando em presença de um meio relativamente novo e de adultos que, muitas vezes, não conhece, são variáveis e dificilmente previsíveis. Esta transição merece uma atenção muito especial por parte do/a educador/a e um planeamento cuidado, de acordo com a situação das crianças e do grupo, tendo em conta que a chamada "adaptação" da criança, ou seja, a sua inserção na instituição e no grupo, exige, sobretudo, que o ambiente educativo se adapte às suas necessidades e características."*

## Diretrizes Nacionais e Europeias

- Recomendação sobre os serviços de Educação de Infância (92/241/EEC), aprovada pelo Conselho de Ministros como parte do Terceiro Programa para a Igualdade de Oportunidades da UE, "para permitir aos homens e mulheres conciliar as suas responsabilidades profissionais, familiares e de educação motivadas pela necessidade de cuidar das crianças" (art.º 1).
- Conferência de Barcelona, Recomendação sobre os serviços de Educação de Infância e os Objetivos Qualitativos nos serviços para a Infância, publicados pela Rede de Cuidados com a Infância da Comissão Europeia (1996) onde se adotou uma perspectiva mais alargada de sustentabilidade, diversidade e flexibilidade, reconhecendo como crucial o bem-estar das crianças e famílias.
- A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) afirma que "em todas as ações que envolvam crianças, tomadas quer por autoridades públicas quer por instituições privadas, os melhores interesses das crianças deverão ser considerados em primeiro lugar" (art.º 24).
- Para uma estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Criança (Comissão Europeia, 2006) promove e salvaguarda, na política interna e externa da UE, os interesses da criança, afirmando que os Direitos da Criança são "uma prioridade para a UE".
- Eficiência e Equidade nos Sistemas de Educação e Formação Europeus (SEC (2006) 1096), comunicação onde se propõe que "os Estados membros deverão investir mais na educação pré-escolar como um meio efetivo de estabelecimento de bases para a aprendizagem ao longo da vida, prevenindo o abandono precoce e aumentando a equidade no acesso e nos resultados" e conclui que "a educação pré-escolar tem o retorno mais elevado [entre todas as formas de educação] em termos dos resultados e da adaptação social das crianças".
- As conclusões do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros, reunidos no âmbito do Conselho, a 14 de Novembro de 2006, sobre eficiência e equidade nos sistemas de educação e formação convidou os Estados-Membros a direcionarem eficazmente as suas reformas no âmbito da educação e formação e do investimento para melhorar os resultados e desempenho a nível da qualidade e equidade, particularmente com foco na educação pré-escolar, intervenção precoce e programas e sistemas equitativos de educação e formação (2008/C 319/08).
- Relatório A Transição dos Cuidados na 1ª Infância (UNICEF, 2008), constata que "as qualificações e a formação do pessoal, os métodos de ensino e o curriculum, a supervisão e a avaliação – são todos eles tão importantes na educação e nos cuidados para a primeira infância como nos sistemas de educação destinados a crianças mais velhas" (p.30). Recomenda que "a melhoria dos serviços de educação e cuidados para a primeira infância oferece uma oportunidade para acelerar de novo os progressos do passado a favor de um mundo em que as oportunidades de vida não estejam limitadas pelas circunstâncias do nascimento" (p. 31).
- Relatório Doing Better for Children (OCDE, 2009) considera que o bem-estar das crianças é o ponto mais alto da agenda da OCDE (com especial atenção para as crianças migrantes). Alerta para a tendência de aumento da pobreza infantil e para os seus riscos.
- Recomendação *A Educação dos 0 aos 3 Anos – Conceber como um direito e não apenas como uma necessidade social* (CNE, 2011), pois "a qualidade da educação dos 0 aos 3 anos como factor 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". Salienta "o valor intrínseco da resposta creche como estrutura de educação das crianças dos 0 aos 3 anos", pelo que "demonstra que a experiência de vida em grupo pode ser fundamental para as crianças de ano e meio a 3 anos". "Considera-se, ainda, que toda esta

problemática deve ser encarada num *continuum* educativo que se desenvolve dos 0 aos 12 anos, conforme o Parecer nº 8/2008 do CNE”.

- Iniciativa *Juventude em Movimento*, parte estratégia da UE Europa 2020, evidencia o papel da criatividade e da inovação para a competitividade e preservação dos padrões de vida a longo prazo. Evidencia as bases sólidas para o futuro que os programas e serviços de educação e cuidados na primeira infância possibilitam às crianças, permitindo desvanecer ou até extinguir o ciclo intergeracional de condições de desfavorecimento familiar e social.
- Iniciativa *Plataforma Europeia contra a Pobreza* no quadro da estratégia Europa 2020 que reconhece o papel benéfico que os programas e serviços de educação e cuidados/acolhimento na primeira infância têm para as crianças de grupos desfavorecidos, como os migrantes e as famílias com baixos rendimentos.
- Em 2009, e através do Quadro estratégico – Educação e Formação 2020 foram estabelecidos quatro objetivos comuns da UE para enfrentar os desafios no domínio da educação e da formação: tornar realidade a mobilidade e a aprendizagem ao longo da vida; melhorar a qualidade e eficácia da educação e da formação; promover a igualdade, a coesão social e a cidadania ativa; incentivar a criatividade e a inovação, nomeadamente o empreendedorismo, em todos os níveis da educação e da formação. Nesta conjuntura, no PNR 2016-2020 Portugal identificou, ao nível da educação pré-escolar, a necessidade da expansão da rede, tendo em vista atingir em 2019 uma efetiva universalização do

### **Quadro-síntese das modalidades, grupos etários correspondentes e organismos responsáveis**

<b>Modalidades</b>	<b>Grupos etários</b>	<b>Organismo responsável</b>
<b>3 meses aos 3 anos</b>		<b>MTS</b>
Creche	3 meses aos 3 anos	
Creche em jardim de infância	3 meses aos 3 anos	
Ama	3 meses aos 3 anos	
Mini-creche	3 meses aos 3 anos	
Creche familiar	3 meses aos 3 anos	
<b>Pré-escolar 3-6 anos</b>		<b>ME e MTS</b>
Jardim de infância	3 aos 6 anos	
Animação infantil e comunitária	3 aos 6 anos	ME
Educação de infância itinerante	3 aos 6 anos	ME
<b>Ensino Básico</b>		<b>ME</b>
Primeiro ciclo	6 aos 10 anos	
ATL/atividade extraescolar	6 aos 10 anos	ME e MTS ou autarquias

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999<sup>37</sup> in

<sup>37</sup> [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EInfancia/documentos/early\\_childhood\\_education\\_and\\_care\\_policy\\_in\\_portugal\\_report\\_pt05.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EInfancia/documentos/early_childhood_education_and_care_policy_in_portugal_report_pt05.pdf)

## Quadro-síntese das responsabilidades partilhadas por organismo e serviços de ECEC

### Ministério do Trabalho e Solidariedade Social

#### Família

A partir dos 4 meses  
A criança pode ficar com familiares sem remuneração.

#### Amas

Agentes oficializados, formados e licenciados pelos Centros Regionais de Segurança Social.

Crianças até aos 3 anos de idade.

Os filhos ou outras crianças a cargo da ama, até à idade de entrada na escolaridade obrigatória, são consideradas na determinação do número máximo de crianças a acolher, não tendo direito a ser paga por cuidar desta criança.

Serviço prestado por pessoa idónea devidamente licenciada para o efeito pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) a qual mediante pagamento, cuida na sua residência, de crianças até aos 3 anos de idade ou até atingirem a idade de ingresso nos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Pode ser realizada em regime livre, isto é, de contratação direta com as famílias sob a forma escrita, ou desenvolvida no âmbito de uma instituição de enquadramento, designando-se, nesse caso, por creche familiar.

Cada ama acolhe até 4 crianças (de preferência de idades diferentes), durante até 5 dias por semana, entre 4 e 12 horas por dia.

Respostas que procuram facilitar a conciliação da vida familiar e profissional do agregado familiar da criança e proporcionar à criança, em colaboração com a família:

- Um ambiente seguro e familiar;
- As condições adequadas ao seu desenvolvimento integral, num ambiente de segurança física e afetiva;
- Os cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar.

#### Creches familiares

(sector público e privado)

É o conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, residentes na mesma zona geográfica, enquadradas tecnicamente e financeiramente pelos Centros Regionais de Segurança Social do MTSS, Santa Casa da Misericórdia ou IPSS.

É uma organização pequena e de ambiente semelhante ao familiar, incluindo 5-6 crianças;

Crianças até aos 3 anos de idade.

Conjunto de amas (não inferior a 4) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou por Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou instituições legalmente equiparadas, mediante acordos de cooperação celebrados com os competentes serviços da segurança social.

Respostas que procuram facilitar a conciliação da vida familiar e profissional do agregado familiar da criança e proporcionar à criança, em colaboração com a família:

- Um ambiente seguro e familiar;

- As condições adequadas ao seu desenvolvimento integral, num ambiente de segurança física e afetiva;
- Os cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar.

**Creches**

(sector público e privado)

São estabelecimentos destinados a acolher crianças até aos 3 anos. Nestes estabelecimentos há a obrigatoriedade da existência de uma educadora nas salas de creche, no entanto e de acordo com a legislação, apesar dos educadores de infância terem todos a mesma formação académica, licenciatura, a contagem do tempo de serviço dos educadores a trabalhar em creche, ainda não é reconhecida pelo ME. Existem também creches que funcionam em empresas, cooperativas e associações.

Crianças até aos 3 anos de idade.

Estabelecimento que visa o acolhimento para crianças até aos três anos de idade, durante a parte do dia em que os pais ou as pessoas que as tenham a sua guarda não podem estar com elas.

Objetivos:

- Proporcionar às crianças um clima de segurança física e emocional que contribua para o seu bem-estar e desenvolvimento das mesmas;
- Partilhar com a família os cuidados e a responsabilidade do desenvolvimento das crianças;
- Fazer o despiste precoce de qualquer inadaptação ou deficiência, garantindo um encaminhamento adequado para cada caso;
- Prevenir e compensar falhas sociais e culturais do meio familiar.

**Estabelecimento de educação pré-escolar**

Crianças com idades compreendidas entre os 3 e a idade em que entra para o ensino básico.

Estabelecimento orientado para o desenvolvimento da criança, que proporciona atividades educativas e atividades de apoio à família.

Objetivos:

- Promover o desenvolvimento pessoal e social da criança e proporcionar-lhe condições de bem-estar e segurança;
- Contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola, para o sucesso na aprendizagem e desenvolvimento da expressão e comunicação;
- Despertar a curiosidade e o pensamento crítico;
- Despistar inadaptações, deficiências e precocidades para uma melhor orientação e encaminhamento da criança;
- Incentivar a participação das famílias no processo educativo e estabelecer relações de colaboração com a comunidade;
- Apoiar a família, dando as refeições às crianças e assegurando que têm onde ficar até mais tarde (ocupadas com atividades de animação educativa).

**Centro de  
atividades de  
tempos livres**

Crianças e jovens a partir dos 6 anos de idade.

Estabelecimento onde se realizam atividades de tempos livres para crianças e jovens a partir dos 6 anos (por exemplo, desporto, bibliotecas, ludotecas, ateliers de expressão, cineclubes, clubes de fotografia, quintas pedagógicas, animação de rua e atividades de porta aberta).

Objetivos:

- Criar um ambiente propício ao desenvolvimento de cada criança ou jovem, promovendo a expressão, a compreensão e o respeito mútuo;
- Promover as relações sociais em grupo;
- Favorecer a relação entre família/escola/comunidade/estabelecimento, para um melhor aproveitamento e rentabilização de todos os recursos;
- Proporcionar atividades de animação cultural que a criança pode escolher e nas quais participa voluntariamente, tendo em conta as características dos grupos e tendo como base o respeito mútuo;
- Melhorar a situação social e educativa, e a qualidade de vida das crianças;
- Promover a interação e integração das crianças com deficiência, em risco e em exclusão social e familiar.

**Ministério da Educação****Jardim de  
Infância / ME**

Os jardins de infância asseguram um regime de funcionamento e um horário flexível, onde consta as 5 horas diárias da componente educativa, da responsabilidade do educador de infância (com as habilitações legalmente previstas para o efeito), bem como as horas dedicadas às atividades de animação e de apoio à família. Estes estabelecimentos mantêm-se obrigatoriamente aberto até às 17 h e 30 m e por um período mínimo de 8 h diárias. No entanto, alguns jardins de infância oferecem um horário mais alargado de funcionamento, adaptado segundo as necessidades das famílias.

A colocação de docentes é feita pelo ME através de concurso nacional. O ME fornece anualmente verbas por sala para material pedagógico. É da responsabilidade da autarquia a colocação de auxiliares de Ação Educativa, as instalações e o equipamento e através da assinatura de Acordos de Cooperação procedem à implementação da componente de apoio à família (almoço e prolongamento de horário). A componente educativa (5 horas diárias) destes estabelecimentos é gratuita, a componente de apoio à família é comparticipada pelos pais.

**Jardins de  
Infância / Rede  
Privada com fins  
lucrativos**

O ME estabelece contratos de desenvolvimento para apoio às famílias carenciadas.

**Jardins de  
Infância / Rede  
Privada sem fins  
lucrativos**

O Estado comparticipa o funcionamento das instituições, assegurando o pagamento integral dos custos da componente educativa e da promoção da qualidade pedagógica dos serviços a prestar, sendo o valor atualizado todos os anos. Também garante a participação nos custos das atividades de apoio à família. Há a considerar três modalidades básicas de apoio financeiro às famílias:

**Jardins de  
Infância / Rede  
Privada sem fins  
lucrativos**

a) em cada ano letivo é atribuída pelo Estado uma verba, por criança/mês, que se destina unicamente ao pagamento de serviços da componente educativa, a qual inclui o pagamento ao educador de infância, ao auxiliar de ação educativa e o apoio à aquisição de material didático e pedagógico. Os valores das verbas atribuídas pelo Estado são atualizados todos os anos;

b) a componente de apoio à família inclui uma quantia/mês para todas as crianças que a frequentam. Compreende os serviços de alimentação e as atividades de animação socioeducativa, sendo comparticipada pelos pais, de acordo com os seus rendimentos familiares e pelas Autarquias, através de Acordos de Cooperação entre as Direções Regionais de Educação e os Centros de Segurança Social.

No âmbito do desenvolvimento e apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social (rede privada sem fins lucrativos) foi constituído um Fundo de Compensação Socioeconómica que constitui uma compensação complementar à comparticipação das famílias.

Fonte: <http://www.apei.pt/educacao-infancia/servicos>; [http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/N35\\_A\\_apoios\\_sociais\\_crianças\\_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf](http://www.seg-social.pt/documents/10152/33589/N35_A_apoios_sociais_crianças_jovens/37504816-7ca5-4ea0-8197-e29524b380cf); <http://www.dge.mec.pt/organizacao>

# Comparabilidade Internacional

## Enquadramento da ECEC por país

**Tabela 1** *Distribuição de responsabilidades na ECEC entre os níveis nacional, regional e local, por tópico (2013)*

Responsabilidade pelo financiamento do sistema de ECEC (F), estabelecimento de standards (S), desenvolvimento do currículo (C), monitorização da ECEC (M).

País	Organização do Sistema a Nível Central	Nível Nacional	Regional/ Nível Estatal	Nível Local
Austrália	Integrado, mas muitas responsabilidades são descentralizadas	C	F, S, M	
Bélgica (Fl.) <sup>1</sup>	Repartido		F, S, C, M	
Bélgica (Fr.) <sup>1</sup>	Repartido	S	F, S, C, M	F, M
Chile	Integrado	F, S, C, M		S
República Checa	Repartido	F, C, M		
Finlândia	Integrado	F, S, C	M	F, C, M
França	Repartido	F, S, C, M		F, S, C
Alemanha	Integrado, essencialmente descentralizado		F, S, C, M	F, M
Irlanda	Repartido	F, S, C, M		
Itália	Repartido	F, S, C, M	F, S, C, M	F, C, M
Japão	Repartido	F, S, C, M	F	F
Cazaquistão	Integrado	F, S, C, M	F, M	F, M
Coreia	Repartido	F, S, C, M	F, M	M
Luxemburgo	Integrado	F, S, C, M		F, C
México	Repartido	F, S, C, M		M
Países Baixos	Repartido	F, S, M	F	
Nova Zelândia	Integrado	F, S, C, M		
Noruega	Integrado	F, S, C, M		F, M
Portugal	Repartido	F, S, C, M		F, M
Eslováquia	Repartido	F, S, C, M	M	F

<sup>1</sup> Autoridade responsável a nível central refere-se ao mais alto nível de autoridade para ECEC para um país ou jurisdição. Para os países, isso se refere ao nível nacional e, para as jurisdições, regional, estatal ou provincial. Para as comunidades flamenga e francesa da Bélgica, o nível central refere-se ao governo flamengo e ao governo da comunidade francesa da Bélgica, respetivamente.

Eslovénia	Integrado	F, S, C, M	F, M
Suécia	Integrado	F, S, C, M	F, M
Reino Unido - Inglaterra	Integrado	F, S, C, M	F, M
Reino Unido - Escócia <sup>2</sup>	Repartido	F, S, C, M	

Fonte: Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC), OECD Publishing, Paris., DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.

**Tabela 2** Características do direito legal ao acesso (2015)

País	Tipo de configuração ECEC	Idade da criança	Direito a um lugar na ECEC		Direito a acesso livre	
			Direito legal ao acesso	Horas/semana de ECEC para que pais / filhos tenham direito legal	Direito de acesso gratuito	Horas/semana que a criança tem acesso livre a ECEC
Austrália	m	m	m	m	m	m
Áustria	ISCED 02	5	universal	16-20	universal	16-20
Bélgica (FL)	ISCED 02	2.5-5	universal	23.33	sem restrições	23.33
Bélgica (Fr.)	ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-2.5	direcionado	m	condicional	m
	ISCED 02	2.5-5	universal	28	sem restrições	28
Chile	ISCED 01 e ISCED 02	0-5	direcionado	55/40	condicional	55/40
	ISCED 01	0-2	direcionado	55	condicional	55
	ISCED 02	4-5	universal	22	sem restrições	22
República Checa	ISCED 02	5	universal	50	sem restrições	≥40
Finlândia	ISCED 01 e ISCED 02	0-6	universal	50	condicional	50
	ISCED 02	6	universal	20	sem restrições	20
França	ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-2	nenhum	a	condicional	40
	ISCED 02	2.5-5	universal	24	sem restrições	24
Alemanha	ISCED 01	1-2	universal	m	difere por Länder	a
	ISCED 02	3-5	universal	m	difere por Länder	a

<sup>2</sup> No Reino Unido - Escócia, para o ano letivo de 2013/14, a principal orientação prática para aqueles que trabalham com crianças dos 0 aos 3 anos foi um documento chamado "Building the ambition".

Irlanda	ECEC configurações externas ao ISCED-2011 e ISCED 02	0-5	nenhum	a	condicional	15-60
	ISCED 02	3-5	nenhum	a	sem restrições	15
Itália	ISCED 02	3-5	universal	40	sem restrições	40
Japão	ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-2	direcionado	a	condicional	55
	ISCED 02	3-5	nenhum	a	condicional	20/50
Cazaquistão	ISCED 01 e ISCED 02	1-6	universal	50-60	sem restrições	50-60
Coreia	ISCED 01 e ISCED 02	0-5	nenhum	a	sem restrições	> 30-60
	ISCED 02	3-5	nenhum	a	sem restrições	20-25
Luxemburgo	ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-3	nenhum	a	condicional	3
	ISCED 02	3-5	universal	26	sem restrições	≤26
México	ISCED 01	0-2	nenhum	a	direcionado	m
	ISCED 02	3-5	universal	15-20	sem restrições	15-20
Países Baixos	ISCED 0 e ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-4	nenhum	a	direcionado	10
Nova Zelândia	ISCED 02	3-5	nenhum	a	sem restrições	20
Noruega	ISCED 01 e ISCED 02	1-5	universal	41	condicional	20
Portugal	ECEC configurações externas ao ISCED-2011	0-2	nenhum	a	condicional	m
	ISCED 02	3-4	nenhum	a	sem restrições	25
	ISCED 02	5	universal	40	sem restrições	25
Eslováquia	ISCED 02	3-6	universal	m	sem restrições	m
Eslovénia	ISCED 01 e ISCED 02	11 months-5 years	universal	45	condicional	45
Suécia	ISCED 01	1-2	universal	15-50	nenhum	a
	ISCED 02	3-6	universal	15-50	sem restrições	15
Reino Unido - Inglaterra	ISCED 01	2	nenhum	a	condicional	15
	ISCED 02	3-4	nenhum	a	sem restrições	15
Reino Unido - Escócia	ISCED 02	3-4	universal	16	sem restrições	12,5

## Notas por país:

Na Austrália, a idade de início da escolaridade obrigatória é de 4 ou 5, dependendo do Estado / território.

Desde 2010 (implementação de um ano obrigatório do jardim de infância), na Áustria, as crianças de 5 anos são obrigadas a frequentar o jardim de infância a um mínimo de 16 a 20 horas por semana, no mínimo quatro dias por semana no ano anterior à escolaridade obrigatória. A participação obrigatória é gratuita. Além disso, a maioria dos Estados federais oferece acesso gratuito ou com financiamento público ao ECEC para outras faixas etárias.

Na Bélgica, as crianças da comunidade flamenga ingressam na escolaridade obrigatória a 1 de setembro do ano civil em que a criança faz os 6 anos.

Na República Checa, o tempo médio de frequência depende do horário de funcionamento da escola. O acesso gratuito é fornecido por 40 horas ou mais, dependendo do horário de funcionamento da instalação.

Na Finlândia, o número de horas é de acordo com a necessidade e a escolha dos pais, com um máximo de 10 horas por dia, mas num dia com turnos longos, pode ser ainda mais. As horas por semana que crianças entre os 0 e 6 anos têm acesso gratuito à ECEC são limitadas a 10 horas por dia em famílias de baixos rendimentos.

Na Alemanha, a idade de entrada para a escolaridade obrigatória varia entre os 5 e 6 anos, dependendo dos Länder.

Na Irlanda, o programa ECCE é gratuito, sem acesso à pré-escola (ISCED 02) por 15 horas por semana. Existem outros mecanismos de financiamento para o CITE 01 e o CITE 02 para crianças dos 0 aos 5 anos. Além disso, a educação primária pode ser iniciada a partir dos 4 anos de idade.

No Japão, as famílias de baixa renda têm acesso gratuito a 20 horas por semana em creches e 55 horas em creches.

No Cazaquistão, no que diz respeito à educação pré-escolar pública, esta é gratuita, mas os pais devem pagar mensalmente pelas refeições. Os jardins-de-infância destinados a acomodar crianças doentes ou outros para crianças com deficiência são totalmente gratuitos. Minicentros estão abertos 25-60 horas por semana; todas as outras configurações ECEC 50-60 horas por semana.

Na Coreia, as horas de cuidados para a primeira infância para crianças dos 0 aos 2 anos foram dualizadas em 2015. Uma delas é um programa abreviado das 9h às 13h e a outra é um programa em período integral diário das 7h30 às 19h30. As horas de cuidados à primeira infância para crianças dos 3 aos 5 anos são de tempo integral de 12 horas por dia, mas o tempo real utilizado varia dependendo das necessidades dos pais.

As horas de ensino do currículo de Nuri nos jardins-de-infância são de 4 a 5 horas diárias, e o programa pós-escolar é fornecido dependendo das necessidades dos pais.

No Luxemburgo, é concedido direito legal a 36 semanas por ano para crianças na escola (a partir dos 3 e até aos 5 anos de idade).

No México, as leis da segurança social garantem os turnos da manhã e da noite para as crianças na primeira infância. Ano de referência: 2013/14.

Na Holanda, crianças entre os 0 e 6 anos com pais que trabalham têm acesso a creches, e crianças dos 3 aos 4 anos também têm acesso a parques infantis. Programas específicos para grupos-alvo para crianças de famílias desfavorecidas (dos 3 aos 4 anos de idade) estão disponíveis em creches e parques infantis. Em alguns municípios, os programas para grupos específicos em parques infantis são gratuitos. Todas as crianças (dos 3 aos 4 anos) têm acesso a parques infantis ou a creches, mas não por direito legal. Estes não são gratuitos. Para cuidados à primeira infância, os pais podem receber uma dedução fiscal relacionado com o rendimento salarial.

Na Noruega, uma medida para aumentar a frequência de crianças de famílias com baixos rendimentos foi

introduzida em agosto de 2015, quando as crianças de 4 e 5 anos receberam o direito a 20 horas de creche gratuita por semana. A partir de agosto de 2016, isso foi estendido para crianças com 3 anos de idade.

Na República Eslovaca, as crianças podem permanecer no jardim de infância de acordo com o horário de funcionamento. A criança pode estar o dia inteiro (6-8 horas, máximo de 10 horas todos os dias por semana) ou meio dia (3-4 horas todos os dias) dependendo da decisão dos pais.

Na Eslovênia, no jardim de infância (como um ambiente integrado de ECEC para crianças de 1 a 5 anos de idade), o horário com direito legal varia de acordo com a duração do programa em que a criança está participando. Este cálculo é baseado no programa de dia inteiro (9 horas por dia). Para locais de guarda de crianças em programas pré-escolares, os pais podem matricular uma criança com menos de 11 meses (a idade mínima para o jardim de infância), mas isso é incomum, já que a licença parental tem a mesma duração.

Na Suécia, o direito legal é sem restrições no período do outono, no ano em que a criança faz 3 anos.

No Reino Unido-Inglaterra, as autoridades locais têm o dever legal de garantir, na medida do razoavelmente praticável, cuidados para a primeira infância suficientes para pais que trabalham ou que estudam ou recebem formação para o mercado de trabalho. Isso inclui cuidados e programas pós-escola/wrap-around clubes de férias. Também se deve avaliar se há cuidados à primeira infância adequados na sua área de residência para atender às necessidades dos pais com filhos dos 0 aos 14 anos ou até 18 anos de idade para crianças com deficiência. As condições de direito ao acesso gratuito à ECEC foram alteradas em 2013 e 2014.

No Reino Unido-Escócia, crianças de 3 e 4 anos e de 2 anos de famílias que apresentem carências têm direito a 16 horas por semana (600 horas/ano), a partir de agosto de 2014. As horas gratuitas variam, mas tendem a ser 12,5 horas por semana.

Fonte: OECD. Table 2.1 and OECD (2015). Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC). OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.

### **Tabela 3 Cobertura da Educação e Cuidados na primeira infância na OCDE e nos países parceiros (2017)**

*Educação e Cuidados na primeira infância (ISCED 0) e outros serviços ECEC registrados*

Países OCDE	A		B		C	
	Idade teórica de início	Duração teórica do programa (anos)	Idade teórica de início	Duração teórica do programa (anos)	Idade teórica de início	Duração teórica do programa (anos)
Austrália	0	5	0	2 - 4	4	1
Áustria <sup>1</sup>	0	5	0	3	3	3
					6	1
Bélgica (FL)	0	2.5-3 anos	0	2.5-3 anos	2.5 - 3	3
	0	2.5-3 anos			2.5 - 3	3

Bélgica (Fr.)	0	2			2.5 - 3	3
	0	2			2.5 - 3	3
Canadá			3 - 4	1 - 2	4 - 5	1
Chile			0 - 2	3	3 - 5	3
República Checa	0	2			3	3
	0	3			6	1
					6	3
Dinamarca	0	6	A partir das 26 semanas	3	3	3
			0 - 2	3	3 - 5	2
Estónia					0	6
Finlândia			0 - 2	1 - 3	3 - 5	1 - 3
			0 - 2	1 - 3	6	1
					3 - 5	1 - 3
França	0	2				
	2	1			2 - 3	3
Alemanha			0	2 - 3	3	3
			0	6	6	1
					5	1
Grécia	2.5	2.5	0	1 - 3	4 - 5	1 - 2
Hungria			0	5	3	3
			2	1		
			2.5	0.5		
Islândia	0	2	0	1-3	3	0 aos 3 anos, variável
					5	1
Irlanda	0	3			3 - 4	1
					3	1
Israel			0	3	3	3
					3	3
Itália	0	3			3	3
Japão	0	3			3-5	1-3
					3-5	1-3
					3-5	1-3
					3-5	1-3
Coreia			0-2	1-3	3-5	1-3
			-	-	3-5	1-3
Letónia			0	1-2	3	1-4

	0	4			3	1
Luxemburgo	0	9 meses			<4	1
					4	2
México			0	3	3	2 - 3
Países Baixos					3	1
					4	2
Nova Zelândia					0	5
Noruega			0	2	3	3
Polónia	0.5-1	2			3	4
					3	4
Portugal	0	2			3 to 5	3
	0	3			3	3
Eslováquia					3	3
					6	1
					6	1
Eslovénia			1	2	3	3
Espanha			0	3	3	3
Suécia	0	6	0	0-2	3	3
					6	1
Suíça					4-6	2
					4-6	2
Turquia	0	2	0-2	1-2	3-5	1-3
			0	2	3	1-2
Reino Unido			0	2	2-4	1-2
			0	2		
Estados Unidos					2-4	1-2
					4-6	1
<b>Países parceiros</b>						
Brasil			0	3	4	2
Colômbia			0	3	3-5	1-3
Cazaquistão					0	6
Lituânia			0	1-2	3	1-4
Federação Russa			0	2	3	3

**A** - Serviços ECEC registados (fora do âmbito da Classificação ISCED 2011) | Normalmente destinado a crianças muito pequenas, com idade entre os 0 e os 2 anos.

**B** - ISCED 01 - Programas de desenvolvimento na primeira infância | Normalmente destinado a crianças muito pequenas, com idade entre os 0 e os 2 anos.

**C - ISCED 02- Educação pré-escolar** | Destinado a crianças nos anos imediatamente antecedentes ao início da escolaridade obrigatória, geralmente dos 3 aos 5 anos.

<sup>1</sup> Os nomes das instituições, bem como os limites de idade mínima / máxima para participação variam entre os diferentes estados federais.

Fonte: UNESCO institute for statistics, ISCED Mappings (2015), <http://uis.unesco.org/en/isced-mappings>; Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC), OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en> and OECD Family database, OECD, Paris, [www.oecd.org/social/family/database.htm](http://www.oecd.org/social/family/database.htm).

## BIBLIOGRAFIA

OECD (2017), *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276253-en>.

OECD (2018), *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085145-en>

Resultados da investigação realizada durante as últimas três décadas (Burguer, 2010<sup>1</sup>) salientam que anos de frequência de programas de Educação e Cuidados na Primeira Infância são um período crítico e crucial pela efetiva aprendizagem intensa para as crianças. Estes fornecem a base para posteriores resultados de desenvolvimento e sucesso académico e social.

# Abonos de Família na OCDE

Table PF1.3.A Family Cash Benefits<sup>1</sup>, 2010

	Maximum benefit for one child aged 3-12		Benefit amount per additional child varies with(2)		Upper age limit for children (student)	Means test on	Observations
	National currency	% of AW	Age of child	Number of children			
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]
Australia(3)	4,803	7	+/-	+ from 3rd	20 (24)	Family income.	Family tax benefit (FTB) part A to help families with cost of raising children. FTB part B paid to families with one main income.
	3,829	6	-	0	15 (18)	Income of secondary earner in a couple.	
Austria	2,272	6	+	+	19 (27)	No	Maximum amount comprises benefit and non-wastable tax credit. For low income families there is an extra supplement for each additional child from the 3rd.
Belgium	1,266	3	+/-	+/-	17 (24)	No	For unemployed, family benefits are increased as from 7th month of unemployment.
Canada (Ontario)	1,348	3	0	+ from 3rd	17	Family taxable income.	Canada child tax benefit (non-wastable tax credit).
	2,088	5	0	-	17	Family taxable income.	National Child Benefit (NCB) supplement for low income families.
	1,100	2	0	0	17	Family taxable income.	Ontario Child Benefit
Czech Republic	7,320	3	+	0	14 (25)	Family income relative to minimum living standard.	
Denmark	13,448	4	-	0	17	No	Parents can also receive a means-tested "Green cheque" of EUR 300 per child through the tax system in respect of their first two children.
Estonia	3,600	2	0	+	15(18)	No	Payment triples for third and subsequent children.
Finland	1,200	3	0	+	16	No	
France	747	2	+	+	19	No	Family allowance: zero benefit for first child. For 2 children (under age 11) the amount per child would be EUR 747 (2% of AW).
Germany	2,208	5	0	+ from 3rd	18 (25)	No	<i>Kindergeld</i> is a non-wastable tax credit in the form of a monthly tax refund (reduces SA if there is no tax liability).
	1,680	5	--	--	--	Yes	<i>Supplementary child allowance (kinderzuschlag)</i> is paid to parents to prevent them from having to apply for unemployment benefit II/social welfare benefits only because of the maintenance of their children.
Greece	99	0	0	+/-	17 (21)	No	Employment condition: 50 days of work prior to the claim. In addition, the employer usually grants 5% of gross earnings to each worker for each child and 10% for the wife independently of her income status. The employer benefits are taxable.
Hungary	146,400	6	0	+	18 (22)	No	
Iceland	152,331	3	-	+	17	Allowance is reduced by a percentage of income above limit.	Basic allowance has an income limit of ISK 3 600 000 for a couple. Reduction is 3, 5 and 7% for 1, 2 and 3 children respectively.
	61,191	1	0	0	6	Means-tested along with the basic family allowance.	Supplement for children aged under 7.
Ireland	2,298	7	0	+ from 3rd	15 (18)	No	--

# Enquadramento Teórico

Após análise de vários documentos de trabalho e artigos científicos com revisão de literatura na área temática apresenta-se um quadro sinótico com as principais conclusões:

## Participação de crianças dos 0 aos 3 anos em programas de cuidados para a primeira infância

- A participação em programas de cuidados para a primeira infância nos primeiros 3 anos de vida não tem fortes efeitos sobre o desenvolvimento cognitivo e de linguagem para crianças que não são desfavorecidas em casa, desde que o mesmo seja de alta qualidade (Centre for Community Child Health – CCCH, 2007).
- A qualidade é um elemento-chave: descobriu-se que os programas de cuidados para a primeira infância de baixa qualidade produzem défices na linguagem e funções cognitivas em crianças pequenas (Productivity Commission, 2014).
- Estudos sobre o impacto da quantidade de programas de cuidados para a primeira infância (crianças dos 0 aos 3 anos) foram inconclusivos. Alguns estudos relataram melhor desenvolvimento intelectual, melhoria na independência e na concentração e sociabilidade no início da escolaridade; outros estudos reportaram classificações mais baixas nas habilidades de aprendizagem adquiridas e um risco elevado em desenvolver comportamento antissocial no futuro (Sammons et al., 2012; Sylva et al., 2010).
- Outros estudos relataram como benefícios na participação em programas de alta qualidade de cuidados para a primeira infância: menor impulsividade, vocabulário expressivo mais avançado e superior competência social desenvolvida (Belsky et al., 2007).
- A intervenção educacional precoce tem um efeito substancial de curto e longo prazo sobre a cognição, o desenvolvimento social e emocional, o progresso escolar, o comportamento antissocial e nas habilidades na literacia da leitura e na numeracia entre os 4 e os 5 anos (Watters, 2015).
- Através deste processo, as primeiras experiências criam alicerce para a aprendizagem ao longo da vida, o comportamento e os aspectos físicos e mentais saúde. Uma base sólida nos primeiros anos aumenta a probabilidade de resultados positivos e uma base fraca aumenta as chances de dificuldades posteriores (National Scientific Council on the Developing Child - *The Science of Early Childhood Development*, 2007).
- Conexões neurais e aptidões mais simples são formadas primeiro, seguidas por circuitos e habilidades mais complexas. Nos primeiros anos de vida, mais de 1 milhão de novas conexões neurais são formadas a cada segundo. Após esse período de rápida proliferação, as conexões são reduzidas através de um processo chamado de poda (*pruning*), que permite que os circuitos cerebrais se tornem mais eficientes (Levitt, 2009 in <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/brain-architecture/>).

---

• As diferenças na dimensão e grau de enriquecimento do vocabulário infantil da criança aparecem pela primeira vez aos 18 meses de idade, com base no facto desta ter nascido numa família com formação superior e rendimento alto ou com menores condições socio-financeiras e de formação/escolaridade dos seus progenitores. Aos 3 anos, as crianças com pais ou outros responsáveis principais com formação superior tinham 2 a 3 vezes maior a dimensão do seu vocabulário do que aqueles cujos pais não tinham completado o ensino secundário. No momento em que essas crianças chegam à escola, elas já estão atrás de seus pares, a menos que estejam envolvidas num ambiente rico em linguagem na sua primeira infância (Hart & Risley, 1995).

---

• Crianças provenientes de meios desfavorecidos<sup>2</sup> demonstram os maiores ganhos na participação em programas de alta qualidade de cuidados para a primeira infância (Elliott, 2006; Moore, 2006).

---

• A participação aos 3 anos em programas de ECEC de alta qualidade tem benefícios ainda maiores no caso de crianças provenientes de meios desfavorecidos e estes podem persistir até à idade adulta (Watters, 2015).

---

• Um ambiente de aprendizagem precoce que ofereça às crianças mais pequenas oportunidades de se envolverem em atividades e interações sociais que sejam apropriadas, estimulantes e ricas em linguagem pode compensar os riscos das que são provenientes de meios desfavorecidos em estarem atrasadas ou não alcançarem o seu pleno potencial de desenvolvimento (Arnold & Doctoroff, 2003; Heckman, 2006). Essa investigação destaca os benefícios a longo prazo dos investimentos em programas ECEC (OCDE, 2018).

---

• A qualidade do ECEC (*Early Childhood Education and Care*) é o elemento mais investigado. A intensidade e a duração estão ligadas por relações complexas e não são fatores independentes. A literatura limitada sugere que seria a tempo parcial, distribuído ao longo de 2 anos, o melhor período a frequentar em ambiente pré-escolar (3 anos), em vez de num único ano a tempo inteiro. Investigações sobre a idade ideal a iniciar a ECEC, tipicamente na faixa dos 0 aos 3, é mista e é um assunto adequado para futuros estudos (Watters, 2015).

---

• Existe um consenso geral de que a qualidade do processo é o elemento principal responsável pelo desenvolvimento das crianças na ECEC (Melhouish et al., 2015).

---

• Programas de ECEC de alta qualidade são apontados como tendo efeitos benéficos no desenvolvimento inicial das crianças e no seu desempenho escolar subsequente em vários domínios, como no uso da língua e em competências académicas emergentes, na literacia da leitura e na numeracia e em competências sócio-emocionais (Burchinal, 2016; Capella, Aber & Kim, 2016; Melhuish et al., 2015; Yoshikawa & Kabay, 2015).

---

• Os efeitos benéficos de programas de ECEC de alta qualidade também se estendem à saúde e ao bem-estar, por exemplo, inculcando hábitos saudáveis de alimentação e atividade física (OECD, 2014). Há evidências crescentes de que suportam melhores resultados das crianças mais tarde, incluindo a sua participação no mercado de trabalho, redução da pobreza, aumento da mobilidade social intergeracional e integração social (Sammons et al., 2008; Sylva et al. 2004).

---

• Investir em crianças desfavorecidas é uma iniciativa rara nas políticas públicas, que promove equidade (igualdade de oportunidades e justiça social) e, ao mesmo tempo, a produtividade na economia e na sociedade, em geral. Intervenções precoces direcionadas para as crianças desfavorecidas têm retornos muito maiores do que as posteriores como a redução do rácio de professores-alunos, a formação profissional para o trabalho público, os programas para reabilitação de presidiários, subsídios de ensino ou despesas com a polícia. A sociedade ainda supervaloriza investimentos corretivos nas competências em idades mais avançadas e desvaloriza-as nos primeiros anos. As vantagens obtidas a partir de intervenções precoces eficazes são melhor sustentadas quando são seguidas por experiências contínuas de alta qualidade. Os investimentos iniciais devem ser acompanhados por investimentos posteriores, se o valor máximo for para ser alcançado (Heckman, 2006).

---

---

• Proporcionar às crianças um ambiente saudável para aprender e crescer não é bom apenas para o seu desenvolvimento - os economistas também mostraram que programas de alta qualidade para a educação e cuidados na primeira infância trazem retornos impressionantes sobre o investimento. Três dos mais rigorosos estudos a longo prazo encontraram uma série de retornos entre US\$ 4 e US\$ 9 para cada dólar investido em programas de aprendizagem precoce para crianças de rendimento baixo. Os participantes seguidos até a idade adulta beneficiaram de ganhos maiores enquanto o público via retornos na forma de custos reduzidos nas áreas de educação especial, bem-estar e criminalidade, aumentando mais tarde na vida as suas receitas fiscais (Masse, L. & Barnett, W.S., *A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention* (2002); Karoly et al., *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise* (2005); Heckman et al., *The Effect of the Perry Preschool Program on the Cognitive and Non-Cognitive Skills of its Participants* (2009)).

### Crianças dos 3 aos 5 anos inseridas em ambiente pré-escolar

• Escolas autónomas e creches com programas pré-escolares foram apontadas como espaços que apresentam efeitos benéficos no desenvolvimento cognitivo e social, com evidências de melhor desempenho em testes padronizados nos primeiros anos da educação primária (Warren & Haisken-DeNew, 2013).

---

• O número de meses de frequência na educação pré-escolar está relacionado a um melhor desenvolvimento intelectual e independência, concentração e sociabilidade (Sammons et al., 2012).

---

• A frequência a tempo inteiro na educação pré-escolar não resultou em ganhos mais significativos do que a participação em tempo parcial/meio período (Sammons et al., 2012).

---

• Estudos longitudinais demonstraram a eficácia de programas pré-escolares focalizados e de alta qualidade na redução dos efeitos da desvantagem social, desenvolvendo a competência social e a saúde emocional das crianças e preparando-as numa transição bem-sucedida para a escola. Os efeitos benéficos foram otimizados quando crianças com diferentes origens sociais participaram no mesmo programa pré-escolar (Sylva et al., 2004).

---

• As crianças que vivem em comunidades desfavorecidas, as que não são proficientes em Inglês e as crianças indígenas foram identificadas como particularmente vulneráveis e com maior probabilidade em beneficiarem de programas pré-escolares de alta qualidade (Baxter & Hand, 2013; Hewitt & Walter, 2014).

---

• Os programas destinados a aumentar a frequência dessas crianças vulneráveis em programas pré-escolares precisam de ser culturalmente adaptados (Harrison et al., 2012; Mann et al., 2011).

---

• Os programas pré-escolares costumam ter efeitos significativos a curto prazo e moderados a longo prazo sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças (Anderson et al., 2003; Barnett, 1995, 2008; Currie, 2001; Nelson, Westhues e MacLeod, 2003; Reynolds et al., 2007). Segundo Magnuson et al. (2007), os efeitos benéficos da Educação e Cuidados na Primeira Infância diminuirão com o segundo ou terceiro ano de escolaridade formal, à medida que as crianças que não frequentaram qualquer programa começarem a recuperar o atraso. Os autores concluem, portanto, que as experiências de escolarização formal são de fundamental importância para a medida em que os efeitos persistem (Burguer, 2010).

---

• Aos três anos de idade acentuam-se diferenças nos desenvolvimentos cognitivo, social e emocional entre as crianças que vivem em meios abastados ou desfavorecidos. Se esta situação não for corrigida atempadamente, tenderá a agravar-se até aos cinco anos. As vantagens observadas não se farão sentir só nos escalões de rendimento mais baixos, pois estendem-se a todos os grupos sociais. Poderão ser um contributo importante para resolver vários problemas educativos de uma forma duradoura e economicamente mais eficaz do que qualquer intervenção em fases posteriores (Lamb, 1998; Barnett, 2004, 2010; Bennett, 2008).

---

---

• Comparando os dados provenientes de crianças de famílias migrantes com alunos autóctones, existem diferenças significativas entre os resultados atingidos, os desempenhos da segunda geração são inferiores aos da primeira em muitos Estados-Membros e as taxas de abandono escolar precoce são, em média, duas vezes mais elevadas (Conclusões do Conselho sobre a educação das crianças oriundas da imigração (JO C 301 de 31.12.2009)).

---

• Favorece a aprendizagem posterior, tornando-a mais eficaz e provavelmente mais duradoura, diminuindo o risco de abandono escolar precoce, reforçando a equidade dos resultados educativos e reduzindo os custos para a sociedade em termos das despesas públicas com os sistemas social, de saúde e até de justiça (Conclusões do Conselho sobre educação pré-escolar e cuidados para a infância: Proporcionar a todas as crianças as melhores oportunidades para o mundo de amanhã (2011/C 175/03)).

---

• Ao contribuir para corrigir as disparidades, contribui para quebrar o ciclo vicioso de desfavorecimento e desmotivação que, muitas vezes, leva ao abandono escolar precoce e à transmissão de pobreza entre gerações (Conclusões do Conselho sobre o contributo da cultura para a implementação da Estratégia Europa 2020 (2011/C 175/01)).

---

• Possibilita detetar e intervir precocemente em caso de dificuldades de aprendizagem, contribuindo na identificação de necessidades educativas especiais, facilitando a integração e inclusão da criança na escolaridade obrigatória, no ensino regular (Conclusões do Conselho sobre o contributo da cultura para a implementação da Estratégia Europa 2020 (2011/C 175/01)).

---

• Tornar a educação pré-escolar de alta qualidade acessível a todas as crianças promove competências cognitivas de linguagem e numeracia antes da entrada na escolaridade obrigatória (Anders et al., 2012).

---

• Implementar programas de formação para pais e melhorar a parceria entre estabelecimentos de educação pré-escolar e pais pode ser um meio eficaz de garantir que todas as crianças possam beneficiar de estimulação de alta qualidade neste período (Anders et al., 2012).

---

• O estudo PISA (OCDE) sugere que alunos de 15 anos que frequentaram programas de educação na primeira infância num período inferior a um ano têm 3,1 vezes mais probabilidade em comparação aos alunos que participaram num período igual ou superior a um ano em ter um desempenho abaixo do nível de referência de proficiência em Ciências (diminui para 2,3 vezes após ser considerado o status socioeconómico) (OCDE, 2017, 2018).

### Contexto português

• Inexistência de uma visão coordenada para a Infância que reúne políticas de educação, assistência social, saúde, emprego e família (Alarcão, 2008; Barros & Aguiar, 2010).

---

• Baixa qualidade dos serviços de cuidados para a primeira infância em Portugal (Barros & Aguiar, 2010; Barros & Peixoto, 2011; Parada et al., 2008; Barros et al., 2016).

### Avaliação da qualidade dos Programas ECEC

• A avaliação do nível de qualidade pode ser tanto para fins de responsabilização externa (também referido como *accountability* burocrática ou hierárquica) quanto para prestação de contas interna (também referida como *accountability* profissional) (Adams e Kirst, 1999; Firestone, 2002; Levitt et al., 2008; Litjens, 2014).

---

---

- As inspeções processuais preocupam-se com aspetos de qualidade, como relações pessoal-criança, espaço interno e externo, regulamentos de saúde e segurança, uso de infraestruturas, condições de trabalho, formação educacional, planeamento e carga de trabalho e gestão de recursos humanos e financeiros, em vez do trabalho real
- e efetivo, bem como as tarefas do pessoal (OCDE *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, 2012*; OECD Network on Early Childhood Education and Care, 2012).

---

- Quando as inspeções se concentram nos processos, elas pretendem examinar as relações entre funcionários e crianças e funcionários e pais, colaboração entre pares e outros serviços ou organizações (como escolas de educação primária), a qualidade do ensino (instrução) e cuidados, e a implementação de um programa curricular e tarefas administrativas. As inspeções de processo examinam o desempenho da equipa a um nível geral (OECD *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, 2012*).

---

- A monitorização da qualidade do pessoal envolve a definição de critérios pré-definidos (a nível nacional, regional, local) ou padrões profissionais e códigos de conduta (conforme definido por uma associação profissional e / ou pelo governo) e a utilização de várias ferramentas (Isoré, 2009; Rosenkvist, 2010). Uma configuração de avaliação interna da qualidade em ECEC pode usar observações, entrevistas, escalas de classificação, listas de verificação (uma lista de itens, tarefas ou etapas a serem tomadas numa ordem específica a ser verificada ou consultada), portefólios e inquéritos. As autoavaliações podem ser usadas por avaliadores externos como base de sua inspeção, mas também podem fornecer informações aos formuladores de políticas e ao público em geral (OCDE, 2012) (Litjens, 2014).

---

Fonte: Litjens, 2014; Watters, 2015; OCDE, 2018

Hart & Risley, 1995; Masse & Barnett, 2002; Karoly et al., 2005; Heckman, 2006; National Scientific Council on the Developing Child, 2007; Heckman et al., 2009; Barros & Aguiar, 2010; Barros et al., 2016

## BIBLIOGRAFIA

Barros, S., & Aguiar, C. (2010). Assessing the quality of Portuguese child care programs for toddlers. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(4), 527-535.

Barros, S., Cadima, J., Bryant, D. M., Coelho, V., Pinto, A. I., Pessanha, M., & Peixoto, C. (2016). Infant child care quality in Portugal: Associations with structural characteristics. *Early Childhood Research Quarterly*, 37, 118-130.

Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early childhood research quarterly*, 25(2), 140-165.

Hart, B., & Risley, T. (1995). *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*. Baltimore, MD: Brookes.

Litjens, I. (2014). *Literature Review on Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) – OECD*. Paper apresentado in Trans-Atlantic Forum on Inclusive Early Years, Amsterdam, the Netherlands: King Baudouin Foundation.

OCDE (2018). Engaging Young children: Lessons from Research about quality in early childhood Education and Care, Starting Strong. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085145-en>

União Europeia (2011). Conclusões do conselho sobre educação pré-escolar e cuidados para a infância: proporcionar a todas as crianças as melhores oportunidades para o mundo de amanhã. In Jornal Oficial da União Europeia (2011/C175/03).

Watters, A. (2015). Literature Review of the Impact of Early Childhood Education and Care on Learning and Development. Working Paper. Cat. No. CWS

<sup>i</sup> Crianças provenientes de famílias com baixo status socioeconómico estão frequentemente em risco de não desenvolver com sucesso as competências que precisam para alcançar na escola (Duncan, Brooks-Gunn & Klebanov, 1994; McLoyd, 1998); essas competências são menos desenvolvidas durante os seus primeiros anos (Moser, Stamm e Hollenweger, 2005; Roberts, Bornstein, Slater e Barrett, 1999; Taylor, Dearing e McCartney, 2004); o fosso dessas crianças na preparação para a sua vida escolar é maior do que para crianças de famílias com um status socioeconómico mais elevado (Barnett, Brown & Shore, 2004; Paxson & Schady, 2007; Schady, 2006); discrepâncias consideráveis nas competências académicas persistem durante os anos escolares subsequentes (Evans & Rosenbaum, 2008; Korenman, Miller e Sjaastad, 1994; Magnuson, Meyers, Ruhm, & Waldfogel, 2004; Moser, Bayer e Berweger, 2008; Osborn & Milbank, 1987; Sammons et al., 2008; Schneider e Stefanek, 2004). Como as crianças de origens socioeconómicas desfavorecidas são propensas a um desenvolvimento mais desfavorável, elas são mais propensas a repetir anos de escolaridade, a desenvolver necessidades educativas especiais no decorrer do seu percurso escolar ou a desistir da escola antes de concluir a sua frequência obrigatória (Goodman & Sianesi, 2005; Niles, Reynolds e Roe-Sepowitz, 2008; Reynolds et al., 2007).

<sup>ii</sup> Influência do tempo gasto na educação pré-escolar (Walston & West, 2004); eficácia diferencial dos diferentes tipos de programas e intervenções de educação pré-escolar (Schweinhart & Weikart, 1997; Barnett, 1995, 2008; Currie, 2001; Karoly et al., 1998; Rossbach, Kluczniok, & Isenmann, 2008; Rossbach, Kluczniok, & Kuger, 2008); benefícios mais notáveis para crianças desfavorecidas (Barnett, 1995; Büchel, Spiess e Wagner, 1997; Dhuey, 2007; Peisner-Feinberg et al., 2001); duração do período diário em jardim-de-infância, comparando o tempo inteiro com o tempo parcial/meio período (Cryan, Sheehan, Wiechel e Bandy-Hedden, 1992; Plucker et al., 2004; Votruba-Drzal, Li-Grining, e Maldonado-Carreño, 2008; Zvoch, Reynolds e Parker, 2008); efeitos da qualidade dos programas pré-escolares (Early et al., 2007; Fried, 2002; Fthenakis e Textor, 1998; Howes et al., 2008; Tietze, 1998; Vandell, Henderson e Wilson, 1988); gestão da qualidade (Spiess & Tietze, 2002), variedade de programas ou propriedades processuais (Guimarães & McSherry, 2002; Marcon, 1992; Montie, Xiang, & Schweinhart, 2006); papel das escolas em sustentar os efeitos da educação e cuidados na primeira infância (Entwisle, 1995; Magnuson, Ruhm, & Waldfogel, 2007); efeitos dos programas de apoio aos pais (Goodson, Layzer, St. Pierre, Bernstein, & Lopez, 2000), efeitos da educação pré-escolar financiada pelo Estado (Gilliam & Zigler, 2001); capacitação inicial de competências cognitivas (Krajewski, Renner, Nieding e Schneider, 2008; Pauen e Pahnke, 2008); contributo dos pais e pares para a adaptação das crianças na vida escolar inicial (Bennett, Weigel, & Martin, 2002; Taylor e Machida, 1994); o papel e a qualidade da relação docente/criança no jardim-de-infância para a preparação da educação pré-escolar (Palermo, Hanish, Martin, Fabes, & Reiser, 2007); retorno dos investimentos financeiros em educação

e cuidados para a primeira infância (Anger, Plünnecke & Tröger, 2007; Bock-Famulla, 2002; Fritschi & Oesch, 2008; Fritschi, Strub, & Stutz, 2007; Heckman, 2006; Mackenzie Oth, 2002; Müller Kucera & Bauer, 2000; Pfeiffer & Reuss, 2008; Rauschenbach e Schilling, 2007; Spiess et al., 2002).



**CEN**

CONSELHO ESTRATÉGICO  
NACIONAL