

Toolkit das desigualdades

Aplicação experimental
à medida Creche Feliz



FICHA TÉCNICA

Título

Toolkit das desigualdades: Aplicação experimental à medida Creche Feliz

Autoria

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social: Frederico Cantante (coordenação); Jena Santi; Pedro Estêvão; Tânia Almeida

Data

Janeiro 2025

Cite este documento

Cantante, F., Santi, J., Estêvão, P. & Almeida, T. (2024). *Toolkit das desigualdades: aplicação experimental à medida Creche Feliz*. CoLABOR / PLANAPP.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1. Introdução	8
2. Diagnóstico	9
2.1. Enquadramento analítico.....	9
2.2 Enquadramento jurídico.....	10
2.1.1. Disposições internacionais.....	10
2.2.2 Contexto jurídico anterior à medida	12
2.3 Diagnóstico estatístico.....	13
3. Desenho da medida	18
4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade	23
5. Limitações e riscos.....	29
6. Monitorização e avaliação da medida.....	31
7. Referências	32
7.1 Referências bibliográficas.....	32
7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos.....	33
7.2.1 No plano internacional e europeu	33
7.2.2. No plano nacional.....	34

Índices de Figuras e Tabelas

Figura 1 – Despesa pública em creches (cuidados análogos) e no ensino pré-escolar em % do PIB, países europeus (2019) (%)	14
Figura 2 – Taxa de cobertura e utilização das creches em Portugal (2011-2021) (%)	15
Figura 3 – Taxa de utilização das creches, por município, Portugal continental (2021)	16
Figura 4 – Proporção de crianças até aos 3 anos que não frequentam creches ou cuidados análogos, países da UE-27 (2022) (%)	17
Figura 5 – Proporção de crianças até aos 3 anos que não frequentam creches ou cuidados análogos, por quintil de rendimento, Portugal (2019-2022) (%).....	18
Tabela 1 – Desenho da medida	21
Tabela 2 - Domínios e subdomínios de desigualdade	23
Tabela 3 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade	25
Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade.....	26
Tabela 5 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados	27
Tabela 6 - Limitações e riscos	30
Tabela 7 - Indicadores de monitorização e avaliação da política.....	31

1. Introdução

No âmbito do Toolkit das Desigualdades – um instrumento desenvolvido pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) em parceria com o PLANAPP - Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas –, este documento propõe uma análise da medida "Creche Feliz". O objetivo é, por um lado, destacar a importância dessa medida no combate às desigualdades e, por outro lado, oferecer uma análise crítica do seu desenho em relação aos objetivos propostos.

A medida "Creche Feliz", implementada em 2022, representa um marco importante no contexto dos cuidados infantis e das políticas públicas de natalidade em Portugal ao implementar gradualmente a gratuitidade das creches. O seu propósito é garantir um acesso universal aos cuidados infantis, independentemente das condições sociais e económicas das famílias.

A primeira parte deste documento apresenta uma análise abrangente sobre os cuidados infantis em Portugal, situando o cenário atual e apontando as lacunas existentes. Em seguida, na segunda parte, é descrito o desenho da medida "Creche Feliz", com destaque para seus objetivos, a sua estrutura e implementação. Na terceira secção, é realizada uma avaliação crítica da política em discussão, examinando tanto os seus potenciais impactos positivos quanto as áreas que possam requerer melhorias ou ajustes. Por último, é proposto um modelo de monitorização da medida, de forma a avaliar a sua implementação, no âmbito da sua eficácia e da sua equabilidade. Esta estrutura permite uma análise detalhada da medida de creches gratuitas dentro do contexto mais amplo das políticas de cuidados infantis em Portugal.

2. Diagnóstico

2.1. Enquadramento analítico

O acesso à educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) opera sobre as desigualdades em três planos:

- O plano do desenvolvimento da criança e do seu ciclo de vida;
- O plano da relação dos ascendentes da criança com o mercado de trabalho;
- O plano da realização pessoal da mãe e do pai.

Os benefícios para a criança da frequência de EAPI estão amplamente documentados. Entre eles, incluem-se a promoção do desenvolvimento físico e cognitivo e das competências sociais e emocionais da pessoa; a maior facilidade no diagnóstico precoce e intervenção face à doença ou à deficiência; ou a aquisição de hábitos de vida saudáveis (Green et al., 2021).

Assim, a exclusão de EAPI – por falta de oferta ou incapacidade da família para suportar os custos da provisão de mercado – ou a fraca qualidade da sua provisão – por via de lacunas nas infraestruturas físicas e nos materiais pedagógicos, da fragilidade da formação ou das condições de trabalho dos profissionais envolvidos – podem ter repercussões profundas ao longo do ciclo de vida da pessoa. Os efeitos negativos podem abranger o desempenho escolar futuro – e por sua via, o acesso ao conhecimento, a carreiras e à realização profissionais –, a capacidade de participação plena em múltiplas esferas da vida social, a qualidade, e até o próprio tempo de vida. Num quadro de provisão insuficiente ou inexistente de EAPI, o trajeto futuro da criança torna-se muito mais dependente do capital cultural e económico da sua família de origem – uma situação que favorece fortemente a reprodução entre gerações de desigualdades em todas aquelas áreas (Erola et al., 2016; Chzhen et al., 2018).

Todavia, o acesso à EAPI também se constituiu como uma condição de participação plena na vida social para a família da criança. Isto é particularmente visível na esfera profissional, dado que o tempo de trabalho interfere diretamente com o tempo disponível para o cuidado à criança (Bauernschuster & Schlotter, 2015). Com efeito, as restrições no acesso à EAPI para as crianças – novamente, por falta de oferta ou incapacidade/dificuldade da família em suportar os custos da provisão de mercado – dificulta a conciliação de dois imperativos por parte da família: o cuidado à criança e a obtenção de rendimento através do trabalho. Em causa está o pressuposto normativo – característico dos regimes de *welfare* da Europa do Sul – de que a provisão de cuidado à criança pela família – alargada ou nuclear – pode constituir uma alternativa consistente à provisão pública ou de mercado (Ferrara, 1996; Silva, 2022).

Com efeito, as políticas de educação e acolhimento na primeira infância em Portugal foram sempre moldadas por uma forte tradição familiar, que pressupõe que as famílias tenham um papel fundamental no cuidado e na formação das crianças. Essa tradição é evidenciada, por exemplo, pela presença comum de estruturas familiares multigeracionais, onde avós e outros parentes desempenham um papel importante no cuidado das crianças. Ora, tal pressuposto é altamente problemático. Desde logo,

porque assume que a família alargada está disponível para essa provisão, algo que está dependente de múltiplas condições: a existência de familiares; a sua vontade ou capacidade física e psicológica para prestar cuidados; a sua distância geográfica face à residência da criança; ou a própria qualidade da relação familiar. Diferentes configurações destas condições constituem-se como geradores de desigualdades no acesso ao cuidado pela família (Estévez-Abe & Naldini, 2016).

Na ausência ou insuficiência da EAPI e da provisão de cuidado pela família alargada, é a qualidade da inserção do ou dos adultos na família nuclear no mercado de trabalho que é colocada em causa. Sobretudo em contextos pouco propícios à conciliação entre trabalho e vida familiar, os pais são confrontados com uma escolha impossível entre o prejuízo profissional e o cuidado à criança. Opções como o emprego *part-time* e suspensão da carreira profissional – ainda que pouco viáveis, considerando os baixos níveis salariais praticados em Portugal – podem ter reflexos negativos profundos. Estes podem ser tanto imediatos – quebra do rendimento disponível, abdicação de realização profissional – como diferidos no tempo – como o valor da pensão a auferir após a reforma. Esta situação é particularmente penalizadora para as mulheres, dada a persistência na nossa sociedade de papéis de género que lhe atribuem uma responsabilidade desproporcionada no cuidado à criança (González, 2006).

Em conjunto, estas desigualdades alimentam uma desigualdade num terceiro plano, que é o acesso à realização pessoal através da parentalidade. Com efeito, a ausência ou indisponibilidade de redes familiares, o receio face a uma sobrecarga financeira inabarcável devida à aquisição de cuidados no mercado ou a antecipação do prejuízo para a carreira profissional podem constituir-se como uma restrição objetiva à realização da vontade de uma pessoa ou de um casal em ter crianças.

2.2 Enquadramento jurídico

2.1.1. Disposições internacionais

As políticas de educação e acolhimento na primeira infância consubstanciam-se em políticas de proteção da criança na medida em que promovem o seu desenvolvimento e a igualdade de oportunidades no acesso à educação. Neste sentido, a Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, ratificada por Portugal em 1990, consagra que “Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, tendo nomeadamente em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades” (n.º 1 do artigo 28.º). Cabendo aos Estados Partes assegurar “uma assistência adequada aos pais e representantes legais da criança no exercício da responsabilidade que lhes cabe de educar a criança e garantem o estabelecimento de instituições, instalações e serviços de assistência à infância” e, nessa medida, devem tomar “todas as medidas adequadas para garantir às crianças, cujos pais trabalhem, o direito de beneficiar de serviços e instalações de assistência às crianças para os quais reúnam as condições requeridas” (n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º). O acesso a atividades de desenvolvimento na primeira

infância, acolhimento e educação pré-primária de qualidade é identificado como um dos objetivos do Desenvolvimento sustentável (ODS) das Nações Unidas até 2030 (meta 4.2.).

No quadro europeu, o direito de todas as crianças a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância gratuitos ou a preços comportáveis e de boa qualidade, com vista à redução das desigualdades, está inscrito em diversos instrumentos jurídicos internacionais¹. Mais recentemente, no que concerne à proteção da criança, a Comissão Europeia aprovou, em março de 2021, uma Estratégia da União Europeia sobre os direitos da Criança na qual preconizou o combate à pobreza infantil e a promoção de uma sociedade inclusiva e adaptada às crianças no que respeita à educação e à saúde. Neste âmbito, o Conselho da União Europeia adotou, em junho de 2021, uma Recomendação relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, com o objetivo de prevenir e combater a exclusão social, ao garantir o acesso das crianças a um conjunto de serviços essenciais, contribuindo para defender os direitos da criança, combatendo a pobreza infantil e promovendo a igualdade de oportunidades.

As políticas de educação e de acolhimento na primeira infância traduzem-se, ainda, em políticas de proteção à família, por promoverem melhores condições para as pessoas constituírem família, apoiando a conciliação da vida profissional e vida familiar, favorecendo a maior participação das mulheres no mercado de trabalho e, promovendo, desta forma, a igualdade de género. Neste sentido, a Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 junho de 2019 relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores exigiu aos Estados-Membros requisitos mínimos destinados a alcançar a igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho, facilitando a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos trabalhadores que são progenitores ou cuidadores. Recentemente, foi aprovada uma Recomendação do Conselho sobre educação e acolhimento na primeira infância, reconhece que a disponibilidade de serviços de educação e acolhimento na primeira infância é uma condição essencial para a participação das mulheres no mercado de trabalho e recomenda aos Estados-Membros que, até 2030, alterem as metas de taxa de participação de frequência dos equipamentos de EAPI de 33% para 45% das crianças com menos de três anos e de 90% para 96% das crianças entre os três anos e a idade da escolaridade obrigatória.

¹ Neste sentido, ver os artigos 8.º e 9.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia; artigo 14.º, n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º e artigo 34.º da Carta Social dos Direitos Fundamentais da União Europeia; o princípio 11.º do Pilar Europeu dos Direitos Sociais; a Resolução de 14 de setembro de 2017 do Parlamento Europeu sobre uma Nova Agenda de Competências para a Europa; a Recomendação da Comissão Europeia de 20 de fevereiro de 2013 sobre “Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade”; a Resolução do Parlamento Europeu de 14 de setembro de 2017 sobre uma Nova Agenda de Competências para a Europa; a Recomendação do Conselho da União Europeia relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade, de maio de 2019.

2.2.2 Contexto jurídico anterior à medida

As disposições constitucionais estão em conformidade com as diretrizes e os princípios plasmados nos diversos instrumentos jurídicos internacionais.

Os direitos da criança à proteção e à educação estão consagrados na Lei Fundamental, “as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral” (art.º 69.º), “todos têm direito à educação e à cultura” (n.º 1 do artigo 73.º) e “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (n.º 1 do artigo 74.º).

A proteção da família por parte do Estado está também consagrada na Constituição quando nesta fonte se estatui que “todos têm o direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade” (n.º 1 do artigo 36.º) “todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito a organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da actividade profissional com a vida familiar” (alínea b) do n.º 1 do artigo 59.º). Decorre ainda do texto constitucional que “a família tem direito à protecção da sociedade e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros” (n.º 1 do artigo 67.º), incumbindo, nessa medida, ao Estado “promover a independência social e económica dos agregados familiares” e “promover a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família” (alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 67.º).

Os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância (dos 0 aos três anos) são prestados por três respostas sociais: amas², creches familiares³ e creches⁴. Estas respostas sociais de infância e juventude fazem parte da carta social, encontrando-se juridicamente enquadradas e regulamentadas. As creches e creches familiares são geridas e desenvolvidas pelo setor social e solidário, pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por entidades privadas lucrativas e por entidades públicas (autarquias, institutos de ensino superior público ou outras pessoas coletivas de natureza pública).

O regime de gratuidade das crianças no acesso a creches de entidades do setor social e solidário com acordo de cooperação com o Instituto de Segurança Social, I.P (ISS-IP) foi inaugurado em 2020. Contudo, esta gratuidade abrangia apenas as crianças de agregados familiares enquadrados no 1.º e 2.º escalões de rendimento da comparticipação familiar, ao abrigo do n.º 11.1.3 do Regulamento das Comparticipações Familiares, constante no anexo à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, alterada

² Ama é uma resposta social desenvolvida através de um serviço prestado por pessoa que, mediante pagamento pela atividade exercida, cuida na sua residência, de crianças até aos três anos de idade ou até atingirem a idade de ingresso nos estabelecimentos de educação pré-escolar, por tempo correspondente ao período de trabalho ou impedimento da família. (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 115/2015 de 22 de junho que estabelece os termos e as condições para o acesso à profissão e o exercício da atividade de ama).

³ Creche Familiar é uma resposta social desenvolvida através de um serviço prestado por um conjunto de amas não inferior a quatro, que exercem a sua atividade no âmbito de uma instituição de enquadramento que disponha de Creche (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou instituições particulares de solidariedade social ou as instituições legalmente equiparadas, mediante acordos de cooperação celebrados com os competentes serviços da segurança social).

⁴ Creche é uma resposta social desenvolvida em equipamento de natureza socioeducativa, vocacionado para o apoio à família e à criança até aos três anos de idade, durante o período correspondente ao impedimento dos pais ou de quem exerça as responsabilidades parentais. (artigo 3.º da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, que estabelece as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento da creche)

pelas Portarias n.º 296/2016, de 28 de novembro; 218-D/2019, de 15 de julho; 271/2020, de 24 de novembro e 199/2021, de 21 de setembro.

A admissão das crianças nas creches de entidades do setor social e solidário era da responsabilidade da direção de cada uma das entidades, tal como referido no n.º 1 do art.º 13.º da Portaria n.º 262/2011, de 31 de agosto, não estando indicados critérios de priorização na admissão que privilegiassem o acesso a crianças que se encontrassem numa situação mais desfavorecida.

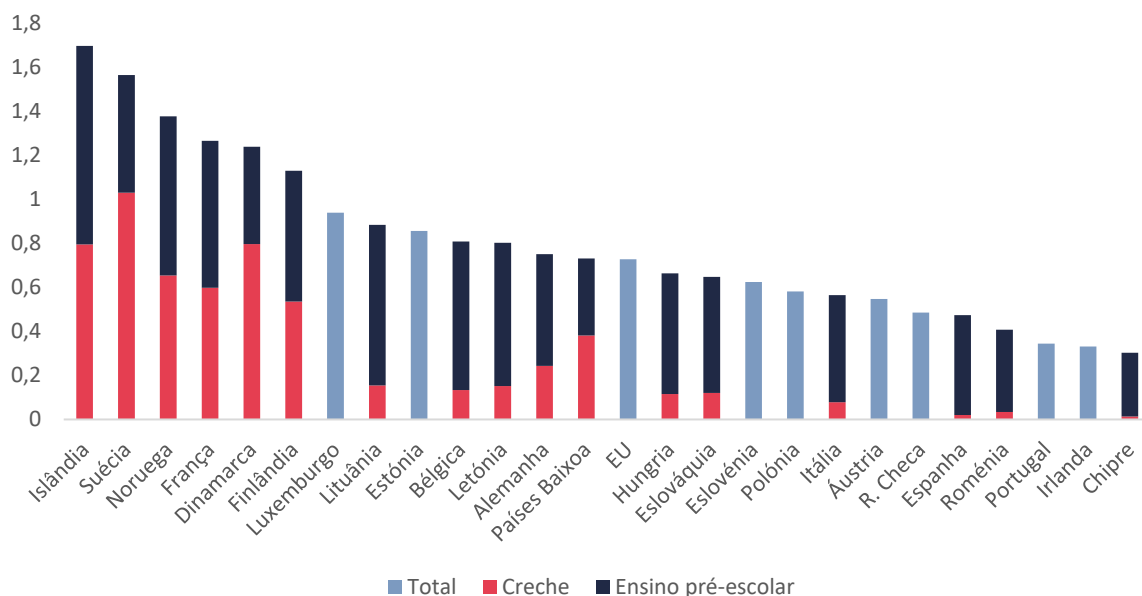
Reconhecendo os benefícios do acesso de todas as crianças a creches gratuitas e do respetivo impacto na redução da pobreza infantil, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro, aprovou a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, constituindo um dos objetivos estratégicos “reforçar os apoios à frequência de creches instituindo a sua progressiva gratuidade” (1.1.1.1).

2.3 Diagnóstico estatístico

A análise dos impactos da gratuidade das creches em Portugal nas desigualdades deve ter em consideração um conjunto de referentes estatísticos de base, que permitam, desde logo, caracterizar o sistema em perspetiva comparada, mas também identificar desigualdades categoriais e territoriais relativas ao funcionamento/acesso ao mesmo.

Um primeiro aspeto que importa analisar prende-se com a despesa com as creches. A informação comparada disponível diz apenas respeito à despesa pública e, em relação a Portugal, a despesa em educação pré-escolar (*pre-primary*) e a despesa em creches (*childcare*) surge agregada. No conjunto dos países europeus, apenas a Irlanda e o Chipre apresentavam, em 2019, um valor para este indicador marginalmente inferior ao de Portugal: cerca de 0,3% do PIB nos três casos – um valor cerca de cinco vezes inferior em comparação com os verificados nos países que mais despendem nesta área.

Figura 1 – Despesa pública em creches (cuidados análogos) e no ensino pré-escolar em % do PIB, países europeus (2019) (%)

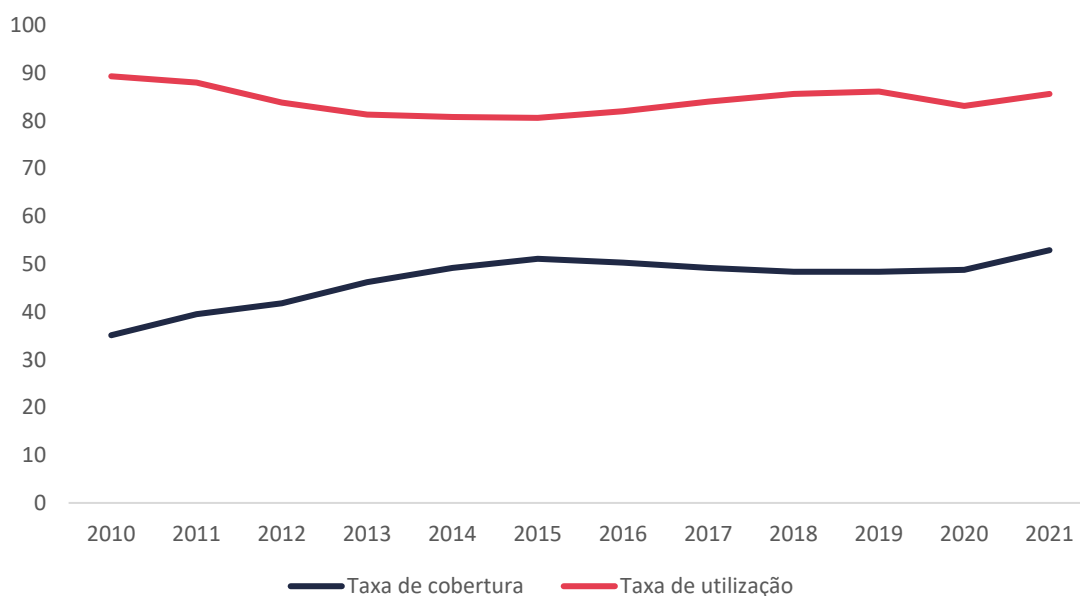


Fonte: Family database (OECD).

Dois dos indicadores mais relevantes que importa convocar para este diagnóstico são a taxa de cobertura e de utilização das creches. O primeiro indicador tem em consideração o número de vagas existentes nas creches (capacidade) e a população de referência das respostas sociais em análise. O segundo indicador é calculado a partir do número total de utentes a frequentar as respostas e o número total de lugares existentes nas respostas sociais em análise.

A taxa de cobertura das creches em Portugal continental tem aumentado de forma significativa na última década. Ainda assim, em 2021, a capacidade das creches representava pouco mais de metade do número estimado de crianças existentes no país com idade até aos três anos (52,9%). Já a taxa de utilização tem-se mantido perto dos 90% ao longo do período considerado.

Figura 2 – Taxa de cobertura e utilização das creches em Portugal (2011-2021) (%)

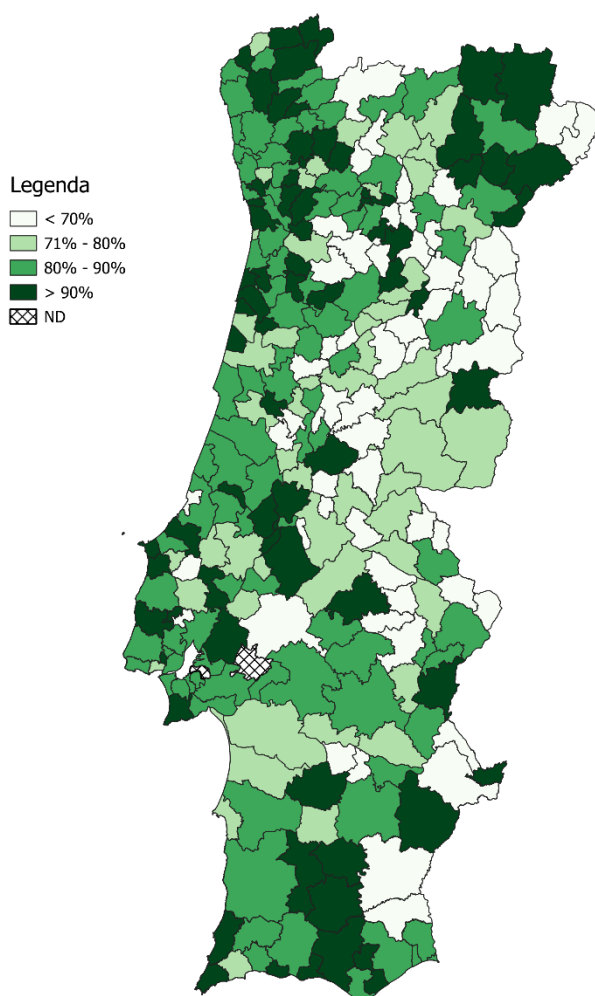


Fonte: DataLABOR; fonte primária: Carta Social.

Estes dois indicadores referentes a Portugal continental assumem valores bastante variáveis entre distritos e/ou municípios. De acordo com o relatório da Carta Social 2021 (GEP/MTSSS, 2023, 30), “Os distritos de Lisboa (50,7 %) Setúbal (48,2 %), e Porto (37,1 %) mantinham-se, em 2021, os territórios com menor cobertura face à população residente, pese embora, o distrito de Lisboa tenha atingido uma cobertura de 50 %, ligeiramente abaixo da média nacional. Da mesma forma e em situação oposta, os distritos da Guarda (86,9 %), Portalegre (83,1 %) e Castelo Branco (74,4 %) registaram, à semelhança dos anos anteriores, as taxas de cobertura de respostas para a 1.ª infância mais elevadas”. O mesmo relatório sublinha disparidades significativas em relação à taxa de utilização. Em relação a este indicador, e tendo como referência os dados disponibilizados pelo PLANAPP, é possível observar na Figura 3 que existem disparidades intermunicipais significativas.⁵ Em geral, os municípios do litoral tendem a apresentar valores mais elevados para este indicador, embora se verifiquem exceções a esta tendência: por exemplo, alguns municípios do Baixo Alentejo e de Trás-os-Montes.

⁵ Seria importante neste diagnóstico estatístico apresentar informação relativa à taxa de cobertura das creches, por município. Não foi, no entanto, possível aceder a essa informação em tempo útil

Figura 3 – Taxa de utilização das creches, por município, Portugal continental (2021)



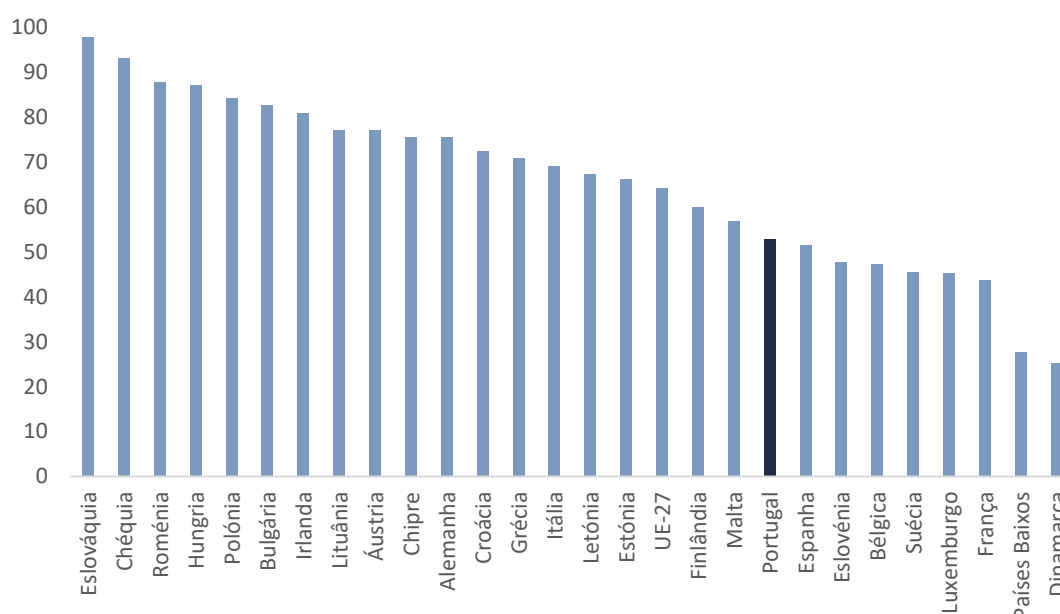
Fonte: PLANAPP, fonte primária: Carta Social.

A Figura 4 apresenta informação acerca da proporção de crianças até aos três anos que não frequentam creches ou cuidados análogos nos países da UE-27, em 2022. Apesar de, em Portugal, cerca de metade das crianças dessa coorte não frequentarem a resposta creche, o valor para o país é, ainda assim, inferior à média apurada para o conjunto de países da UE-27. É relevante articular este dado com alguns indicadores atrás apresentados.

O primeiro prende-se com a despesa pública em proporção do PIB no ensino pré-escolar (para Portugal, como se referiu, não há informação disponível referente apenas à despesa pública em creches e cuidados análogos). O facto de Portugal apresentar uma despesa pública baixa na educação pré-escolar e de registar uma taxa de frequência da resposta creche acima da média da UE indicia que uma parte muito significativa da despesa nesta área era feita pelas famílias.

O segundo indicador que importa articular com os dados apresentados na Fig. 4 é a taxa de cobertura das creches, o qual, como se referiu, mede a relação entre a capacidades das creches face à população estimada com idade entre os 0-3 anos. Se cerca de 52% das crianças desta coorte não frequentam creches, então perto de 48% fazem-no. Este valor é, portanto, bastante próximo da taxa de cobertura das creches em Portugal continental, o que significa que a taxa de frequência das creches está próxima do limite da capacidade instalada – facto que é, aliás, atestado pelo valor da taxa de utilização das creches: no ano de 2021, em Portugal continental, cerca de nove em cada 10 vagas estavam ocupadas.

Figura 4 – Proporção de crianças até aos 3 anos que não frequentam creches ou cuidados análogos, países da UE-27 (2022) (%)



Fonte: *Childcare arrangements statistics* (Eurostat).

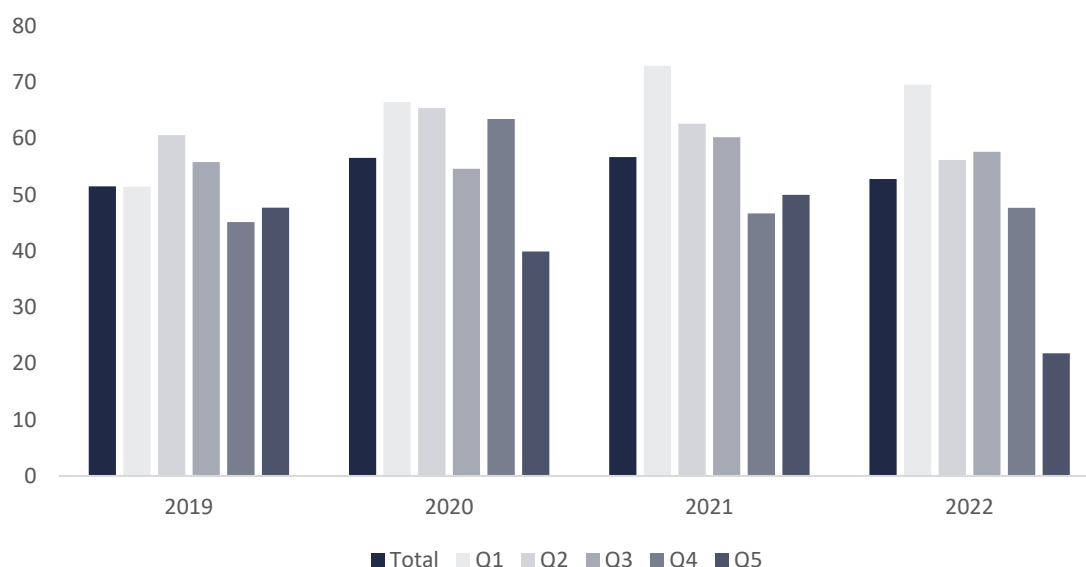
A Figura 5 apresenta informação acerca da proporção de crianças até aos três anos que não frequentam creches ou cuidados análogos, por quintil de rendimento, em Portugal, no período 2019-2022.⁶ Duas notas importantes que importa ter em consideração na análise desta figura são: o aumento do valor deste indicador para o conjunto da população nos anos de 2020 e 2021 deverá estar associado à pandemia COVID-19; os dados referentes a 2022 já enquadram uma realidade posterior à introdução da primeira medida de gratuidade das creches, pelo que permite analisar, mesmo que de forma exploratória, os seus impactos.

⁶ A referência temporal da variável “frequência da creche” tem um hiato de alguns meses em relação à referência temporal do rendimento das famílias. Ver [metainformação do Eurostat, ponto 5](#).

Nos quatro anos em análise, observa-se que, em regra, a taxa de não frequência de creches é mais elevada entre as crianças descendentes de famílias com rendimentos mais baixos – particularmente de 2020 em diante. Os dados de 2022 intensificam esta tendência, devido à redução significativa do valor deste indicador, entre 2021 e 2022, para as crianças provenientes de famílias do 5.º quintil.

Em 2022, cerca de 70% das crianças do 1.º quintil não frequentavam a creche. No 2.º e 3.º quintil o valor deste indicador situava-se também acima da média nacional. Nos dois quintis da parte superior da distribuição, e de forma particularmente vincada entre os 20% da população com rendimentos mais elevados, o valor deste indicador situava-se abaixo da média nacional, conclusão que vai de encontro aos resultados apresentados em Peralta et al. (2022, p. 85). Em 2022, 21,8% das crianças provenientes de famílias do 5.º quintil não frequentavam a creche, o que configura uma redução de 28,2 p.p. face ao ano anterior.

Figura 5 – Proporção de crianças até aos 3 anos que não frequentam creches ou cuidados análogos, por quintil de rendimento, Portugal (2019-2022) (%)



Fonte: *Childcare arrangements statistics* (Eurostat), cálculos próprios.

3. Desenho da medida

A Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro, aprovou o alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do ISS.IP, para crianças nascidas a partir de 1 de setembro de 2021, de uma forma faseada. Esta medida cumpre o desiderato consagrado nos diversos instrumentos jurídicos internacionais no que concerne ao direito de acesso de todas as crianças a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância e, de uma forma particular, surge na sequência da Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021 relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, que

culminou na aprovação do Plano de Ação da Garantia para a Infância 2022-2030, por Resolução de Conselho de Ministros n.º 3/2023, de 17 de Janeiro.

A medida do alargamento progressivo da gratuidade das creches e das amas do ISS-IP é, assim, uma política que surge de acordo com o desiderato consagrado nos diversos instrumentos jurídicos internacionais no que concerne ao direito de acesso de todas as crianças aos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, promovendo a inclusão social e a redução da pobreza infantil, assim como, favorece a conciliação da vida profissional e vida familiar, permitindo uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, promovendo a igualdade de género.

A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, veio regulamentar as condições específicas de concretização da medida de gratuidade das creches e creches familiares integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do ISS-IP. Este diploma enuncia que a política pública de gratuidade das creches tem em vista alcançar um objetivo específico - a universalidade das creches gratuitas – e três objetivos estratégicos - estimular a natalidade e combater o défice demográfico nacional; proteger as famílias e promover condições para que estas possam ter os filhos que desejam, permitindo-lhes desenvolver projetos de vida com maior qualidade e segurança, conciliando o trabalho e a vida familiar e pessoal; combater a pobreza infantil, promovendo a plena integração e igualdade de acesso a oportunidades a todas as crianças, independentemente do contexto socioeconómico em que vivem, tendo em vista romper ciclos de pobreza.

Inicialmente, o diploma regulamenta, apenas, o acesso gratuito das crianças aos equipamentos de infância das entidades do setor social e solidário com acordo de cooperação com o Instituto de Segurança Social, IP7. O novo regime jurídico de gratuidade introduz critérios de admissão e priorização na admissão nas creches das crianças nascidas após 1 de setembro de 2021, de acordo com a lista de prioridades referida no artigo 9.º da Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho. Sendo que 30% das vagas estão reservadas a crianças abrangidas pela prestação social Garantia para a Infância ou beneficiárias do abono de família até ao 3.º escalão e as crianças com medidas de promoção e proteção aplicadas pelas comissões de proteção de crianças e jovens ou tribunais têm acesso e admissão obrigatória na resposta creche, ainda que tenha de ser criada vaga extra (n.ºs 3 e 5 do artigo 9.º).

Após a sua implementação, a Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, foi alterada pela Portaria n.º 304/2022, de 22 de dezembro, tendo vindo a clarificar que a alimentação com dieta especial mediante prescrição médica é abrangida pela gratuidade e que serviços de transporte facultativos não beneficiam da gratuidade. Esta Portaria vem ainda definir os limites de integração até mais duas crianças por cada sala existente em creche para crianças com medidas de promoção e proteção, aplicadas pelas comissões de proteção de crianças e jovens ou pelos tribunais, com indicação de

⁷ Neste sentido, importa mencionar o Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário, acordo celebrado entre os Ministérios da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Saúde e a União das Misericórdias Portuguesas e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, a União das Mutualidades Portuguesas e a Confederação Cooperativa Portuguesa, com vista a reforçar a cooperação entre o Estado e as instituições sociais, concretizando as bases gerais do regime jurídico da economia social e as bases do sistema de segurança social.

frequência de creche. A Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho, foi modificada uma segunda vez pela Portaria n.º 75/2023, de 10 de março, procedendo a ajustamentos no que respeita aos critérios de priorização, relativamente à admissão de irmãos na mesma instituição ou em equipamentos pertencentes à mesma entidade.

A Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, procedeu ao alargamento da aplicação da medida de gratuitidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa, tendo sido criada, para o efeito, uma bolsa de creches aderentes, à qual as creches das redes lucrativa ou solidária sem acordo podem aderir, disponibilizando vagas no âmbito da medida de gratuitidade para as crianças que não tenham vaga na rede social e solidária. O artigo 2.º define que a gratuitidade abrange as crianças nascidas após 1 de setembro de 2021 que frequentem as creches aderentes localizadas no concelho de residência ou do local de trabalho dos pais, ou de quem exerce as responsabilidades parentais, desde que inexistam vagas na rede social e solidária com o acordo de cooperação com o ISS, IP. A abrangência territorial para a aferição de falta de vagas gratuitas da rede social e solidária é ao nível do concelho (Despacho n.º 14837-E/2022, de 29 de dezembro).

Posteriormente, a medida de gratuitidade foi ainda alargada às crianças que frequentam creches, cujo desenvolvimento e gestão da resposta seja efetuado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e por autarquias locais, por instituições do ensino superior público ou por outras pessoas coletivas de natureza pública (artigo 1.º da Portaria n.º 426/2023, de 11 de dezembro). Este diploma vem introduzir alterações ao artigo 2.º e n.º 1 do art. 5.º da Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro no que respeita ao âmbito pessoal da medida da gratuitidade das creches aderentes. A abrangência territorial para a aferição de falta de vagas gratuitas nas creches do setor solidário com acordo de cooperação do ISS; IP e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, para além do concelho de residência e do local de trabalho dos pais ou de quem exerce as responsabilidades parentais, passou a incluir os concelhos limítrofes.

Tabela 1 – Desenho da medida

Dimensões	Conteúdo	Instrumentos
<i>Objetivos explícitos da medida relacionados com as desigualdades</i>	Promover condições para que as famílias possam ter os filhos que desejam; promover a igualdade de acesso a oportunidades a todas as crianças independentemente do contexto socioeconómico em que vivem; combater a pobreza infantil	Lei n.º 2/2002, de 03 de janeiro e Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho
<i>Vetores de concretização da medida</i>	Não custeamento da frequência de creche	Lei n.º 2/2002, de 03 de janeiro
	Não custeamento das atividades e serviços; a alimentação, incluindo dietas especiais com prescrição médica; inscrição e seguros; prolongamento de horário e extensão semanal;	Portarias n.º 198/2022, de 27 de julho e nº304/2002, de 22.12
	Aumento do número de 2 vagas por sala	Portaria n.º 304/2002, de 22.12
<i>Destinatários da medida</i>	Crianças nascidas a partir de 2021.09.01(inclusive)	Lei n.º 2/2002, de 03 de janeiro e Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho
<i>Regulação do acesso à medida</i>	Definição de critérios de admissão e priorização.	Portaria n.º 198/2022, de 27.07 e Portaria n.º 75/2023, de 10 de março
	Definição da abrangência territorial para a aferição de falta de vagas gratuitas das creches da rede social e solidária com acordo de cooperação, do ISS-IP.	Despacho n.º 14837-E/2022, de 29.12
<i>Incentivos de adesão dos destinatários à medida</i>	Não custeamento da creche	
<i>Respostas sociais abrangidas</i>	Creches do setor social e solidário com resposta creche e creche familiar com acordo de cooperação com o ISS-IP e Amas da Segurança Social; Creches da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Lei n.º 2/2002, de 03.01 e Portarias n.º 198/2022, de 27 de julho, n.º 305/2022, de 22 de dezembro e n.º 426/2023, de 11 de dezembro
	Creches licenciadas da rede privada lucrativa; Creches, cujo desenvolvimento e gestão de resposta seja efetuado por autarquias locais, instituições do ensino superior público ou outras pessoas coletivas de natureza pública	Portarias n.º 305/2022, de 22.12 e n.º 426/2023, de 11 de dezembro

<i>Mecanismo de envolvimento das creches da rede lucrativa ou solidária sem acordo de cooperação com o ISS, IP.</i>	Bolsa de creches aderentes, nas quais as instituições podem disponibilizar vagas gratuitas	Portarias n.º 305/2022, de 22 de dezembro e n.º 426/2023, de 11 de dezembro
<i>Incentivos ao envolvimento das entidades da rede lucrativa ou solidária sem acordo de cooperação com o ISS, IP.</i>	Apoio pecuniário no valor de 473,80€ (ano 2024), por criança/mês (excluindo situações especiais)	Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário 2023-2024; Portarias n.º 305/2022, de 22 de dezembro e n.º 426/2023, de 11 de dezembro
<i>Incentivos ao envolvimento das entidades da rede social e solidária com acordo de cooperação com o ISS, IP.</i>	Comparticipação financeira no valor de 473,80€ (ano 2024), por criança/mês (excluindo situações especiais); Obrigatoriedade legal; cumprimento do acordo de cooperação com o ISS-IP	Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário 2023-2024
<i>Financiamento da medida</i>	Compete ao ISS-IP assegurar o financiamento da medida	Portarias n.º 198/2022, de 27 de julho, n.º 305/2022, de 22 de dezembro, n.º 426/2023, de 11 de dezembro, Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário
<i>Acompanhamento e monitorização da medida</i>	Elaboração de relatório anual pelo ISS-IP e submissão à tutela	Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho

4. Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade

A gratuidade das creches tem o objetivo de impactar em vários domínios e mecanismos de desigualdade. Os domínios de desigualdade consistem numa categorização ou circunscrição temática desse fenómeno. Existem várias propostas de definição destes domínios (Cecchini et al., 2021; INE, 2023; PLANAPP, 2023; OXFAM, 2019). Neste exercício analítico utilizar-se-á a tipologia que consta no *Toolkit das desigualdades*.

Na Tabela 2 apresenta-se essa proposta de categorização dos domínios e subdomínios de desigualdade. Este elenco não esgota os domínios e subdomínios de desigualdade.

Tabela 2 - Domínios e subdomínios de desigualdade

DOMÍNIOS	SUBDOMÍNIOS
Trabalho e emprego	Remunerações e rendimentos do trabalho
	Qualidade dos vínculos laborais
	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais
	(Des)ajustamento de qualificações escolares e de competências
	Autonomia no trabalho, influência nas decisões, relação com colegas e hierarquias
	Tempo de trabalho
	Regime de prestação do trabalho
	Formação profissional e desenvolvimento de competências
	Segurança e saúde no trabalho
	Exposição a macrotendências
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional
	Sistema de relações coletivas de trabalho
	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho
Proteção social	Regras/critérios de acesso às prestações sociais
	Montante das prestações sociais
	Cobertura das prestações sociais
	Acesso às respostas sociais
	Qualidade das respostas sociais
Fiscalidade	Cobertura das respostas sociais
	Tributação do rendimento
	Tributação do património
	Estrutura da receita fiscal
Saúde	Benefícios fiscais
	Acesso e uso de cuidados de saúde
	Qualidade dos cuidados prestados
	Determinantes da saúde
	Estado de saúde
Educação	Exposição a riscos
	Acesso à educação
	Qualidade da educação
	Desempenho escolar
	Área de formação
	Transição para o mercado de trabalho
Habitação e espaços coletivos	Formação ao longo da vida
	Acesso à habitação
	Qualidade da habitação
	Qualidade do espaço envolvente

Poder político e cidadania	Acesso a direitos cívicos e políticos
	Representatividade em instituições políticas
	Organização e representação de interesses
	Influência política
Justiça e segurança	Acesso à justiça
	Segurança no espaço público
	Violência doméstica
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza
	Distribuição do rendimento
	Incidência e intensidade da pobreza
	Privação material e social

Fonte: Elaboração própria

O processo de avaliação qualitativa do impacto das políticas públicas nas desigualdades está necessariamente ancorado à compreensão desse fenómeno. A este nível, um dos aspetos que é fundamental ter em consideração prende-se com a identificação dos processos ou das dinâmicas desigualitárias, mas também dos processos e das dinâmicas igualitárias. De acordo com Göran Therborn (2013), as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e “ações distributivas” individuais e coletivas. Estes processos sociais configuram tipos de mecanismo de (des)igualdade no sentido em que têm impactos distributivos.

Em relação aos tipos de mecanismo de desigualdades, são propostos, tendo como referência a conceção do autor sueco (embora com adaptações), o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação:

- O **distanciamento** consiste na naturalização dos vencedores e perdedores, no uso do mérito individual como justificação determinante da posição ocupada na estrutura social e da mobilidade. Consiste igualmente na rejeição do reequilíbrio das condições de partida. Tem tipicamente como referência desigualdades categoriais de trajeto e desempenho. O distanciamento reproduz desigualdades de partida ao nível dos recursos (propriedade, rendimento, recursos educativos, capital social), mas também do ponto de vista simbólico (estigmas, preconceitos). Este mecanismo decorre de fatores e instrumentos que reproduzem ou intensificam as desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios;
- A **exclusão** consiste na produção, reprodução ou intensificação de obstáculos, divisões e/ou discriminações. A exclusão pode ser explícita ou implícita, formal ou informal, e implica proibições ou condicionalismos no exercício de certos direitos e/ou no acesso a certos bens e serviços. Enquanto o distanciamento se produz pela naturalização das diferenças e pela rejeição das políticas que reequilibrem as condições de partida ao longo dos trajetos nos vários campos, a exclusão diz respeito à limitação direta e indireta ao exercício e ao acesso a um conjunto de direitos, políticas e/ou serviços;

- A **hierarquização** consiste na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade associadas a questões de reconhecimento e de poder. A hierarquização pode verificar-se em contextos organizacionais e em instituições como a família;
- A **acumulação** é um mecanismo de desigualdade que engloba não só as dinâmicas de exploração do trabalho, mas também os processos normativamente enquadrados que favorecem a concentração do rendimento e da riqueza.

Tabela 3 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade

Tipo de mecanismo de desigualdade	Descrição dos mecanismos
Distanciamento	Processos sistémicos que visam produzir vencedores e perdedores. Assimetrias entendidas como resultantes de sucesso individual (<i>achievement</i>), enquanto recompensas legítimas (meritocracia). Reprodução de desigualdades de partida ao nível do desempenho escolar, trajeto laboral ou posição social. Traduz-se na naturalização dos vencedores e perdedores, na naturalização de desempenhos e trajetos, na legitimação das superestrelas e dos superquadros. Reprodução de desigualdades baseadas em discriminações. Reprodução ou intensificação de desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios.
Exclusão	Restrições seletivas no acesso a recursos e oportunidades. Traduz-se em formas de fechamento, discriminação, estigmatização, “portas fechadas”, “tetos de vidro”, acumulação de (des)vantagens, assimetrias de informação, seleção adversa, formas de monopolização económica, rentismos, exclusões associadas a direitos de cidadania e de propriedade.
Hierarquização	Desigualdades geradas através da institucionalização de posições de superioridade e inferioridade de estatuto e posição em contextos de organizações formais, tais como empresas. Falta de representação coletiva dos trabalhadores e de outras categorias é um elemento de hierarquização. Hierarquias dos sistemas de valor e de avaliação, hierarquias simbólicas: hierarquias na família, nas relações étnico-raciais, na ordem de género, hierarquias de gosto e de disposições sociais.
Acumulação	Processos de exploração assentes na apropriação ou extração assimétrica, desproporcional e/ou indevida por parte de um grupo social de bens e valores produzidos, no essencial, por outros. Reprodução ou intensificação de desigualdades económicas por via fiscal, acesso à propriedade e/ou através de outros meios.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Nota: Therborn utiliza o conceito de exploração e não de acumulação.

Os tipos de mecanismos de igualdade propostos são a convergência/aproximação, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição:

- A **convergência** implica a melhoria dos recursos, das oportunidades e das capacidades dos grupos mais desfavorecidos. É um mecanismo que consiste na canalização de meios para reduzir as desigualdades de recursos e de oportunidades de partida e garantir uma maior igualdade nos trajetos, nos desempenhos e nos estatutos. Redução das disparidades entre territórios;
- A **inclusão** é o mecanismo de igualdade mais transversal, e, neste sentido, tende a dialogar com os outros três. Se a convergência é um mecanismo que consiste na canalização de recursos para os grupos (mais) desfavorecidos ou na garantia de oportunidades a estas categorias, a inclusão tem como escopo universalizar estatutos, oportunidades, capacidades e acesso a recursos e serviços;

- A **desierarquização** consiste na redução das hierarquias no interior das organizações e de outras instituições como as famílias. No contexto das organizações, este processo estrutura-se através de uma divisão mais equilibrada do poder e pelo reforço da democraticidade dos processos de decisão. No contexto de instituições como a família, este mecanismo define-se sobretudo através da redução/eliminação de hierarquias simbólicas a partir das quais se distribuem funções e poderes;

- A **redistribuição** é um mecanismo que consiste na redução das desigualdades económicas, por via dos impostos sobre o rendimento, das transferências sociais e/ou de serviços garantidos pelo Estado. A redistribuição implica tipicamente um processo de transferência de recursos dos grupos da parte superior da distribuição do rendimento e da riqueza para os grupos com menores recursos. A **reparação**, por seu lado, corresponde a formas de compensação de uma dada categoria social por danos coletivos que lhe foram feitos/perpetrados no passado.

Tabela 4 - Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade

Tipo de mecanismo de igualdade	Descrição dos mecanismos
Convergência	Processos de mudança sistémica, igualização de oportunidades, políticas compensatórias e de capacitação, ações afirmativas. O caso das políticas de discriminação positiva. Incentivos aos mais pobres e/ou excluídos. Reforço dos recursos alocados aos mais pobres e/ou excluídos. Redução das disparidades entre territórios.
Inclusão	Mecanismo de igualdade mais transversal. Direitos civis e políticos, políticas sociais, direitos e integração de migrantes, direitos humanos e leis antidiscriminação.
Desierarquização	Encurtamento das hierarquias institucionais e organizacionais, envolvendo processo de capacitação (nomeadamente por via da formação profissional) e empoderamento. A organização coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva são dimensões fundamentais neste tipo de processos. Democratização dos processos de decisão nas organizações.
Redistribuição e reparação	Tributação progressiva do rendimento, transferências sociais, serviços públicos (sobreposição com o mecanismo inclusão). Mecanismo de reparação/reabilitação, que consiste em reparações associados a desigualdades existentes no passado.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Os impactos expectáveis desta medida abrangem potencialmente três domínios de desigualdade: a educação, a proteção social, o trabalho e emprego. A tabela seguinte sintetiza a articulação dos domínios/subdomínios de desigualdade com os tipos de mecanismos de (des)igualdade, com uma breve explicação deste cruzamento.

No domínio da Educação, os subdomínios impactados são o acesso à educação e o desempenho escolar, já que a gratuidade das creches reduzirá as desigualdades de acesso a esse serviço e as desigualdades relacionais e cognitivas que decorrem da frequência ou não dessa resposta. O mecanismo de igualdade acionado no primeiro domínio é a inclusão, no segundo é a convergência.

Um dos elementos da medida que importa sublinhar nas desigualdades no domínio da educação – em particular no subdomínio do acesso à educação – prende-se com os critérios de seleção das crianças, que tendem a privilegiar as que provêm de famílias com menores recursos monetários ou com disfuncionalidades, nomeadamente a garantia de que 30% das vagas estão reservadas a crianças abrangidas pela prestação social Garantia para a Infância ou beneficiárias do abono de família até ao 3.º escalão e as crianças com medidas de promoção e proteção aplicadas pelas comissões de proteção de crianças e jovens ou tribunais têm acesso e admissão obrigatória na resposta creche, ainda que tenha de ser criada vaga extra das vagas, entre outros critérios de discriminação positiva.

Tabela 5 - Domínios, subdomínios e mecanismos ativados

Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Educação	Acesso à educação	Inclusão: universalização tendencial de acesso a recursos e oportunidades	-
	Desempenho escolar	Convergência: Redução de desigualdades relacionais e cognitivas que decorrem da frequência ou não da creche	-
Proteção social	Acesso às respostas sociais	Inclusão: universalização tendencial de acesso a recursos e oportunidades	-
	Cobertura das respostas sociais	Inclusão: aumento da cobertura das creches	-
Trabalho e emprego	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais	Convergência: maior igualdade na condição perante o trabalho, facilitação do acesso ao emprego	-
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional	Desierarquização: redução das desigualdades entre mulheres e homens no interior da família	-

No domínio da proteção social, os dois subdomínios impactados são o acesso às respostas sociais e a cobertura das respostas sociais. Em ambos os subdomínios, o tipo de mecanismo de igualdade ativado é a inclusão.

No domínio do trabalho e emprego, a gratuitidade das creches contribuirá para uma maior igualdade de oportunidade em relação à condição perante o trabalho, em particular no acesso ao emprego, entre os ativos com descendentes com idade até aos três anos. A concretização desse efeito poderá verificar-se através de duas vias: a eliminação dos encargos com a resposta Creche impacta na ponderação do custo-benefício de os pais cuidarem das crianças ou de ingressarem no mercado de

trabalho e colocarem as crianças na creche; a melhoria da acessibilidade à creche, garantida através do aumento da oferta de vagas, implica que os pais tenham uma maior disponibilidade para participar no mercado de trabalho. A este nível, o mecanismo de igualdade ativado é o da convergência.

Um dos subdomínios expectavelmente impactados pela política é a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal. Em termos categoriais, esta medida poderá ter um impacto particularmente positivo entre as mulheres, as quais, no seio das famílias, são as principais protagonistas na prestação de cuidados. Neste sentido, os fatores que contribuem para que as crianças não frequentem a creche (neste caso, fatores económicos) tendem a penalizar fundamentalmente as mulheres. Neste subdomínio, portanto, o tipo de mecanismo de igualdade em questão é a desierarquização, ou seja, a redução de desigualdades associadas a hierarquias simbólicas que, no caso em apreço, têm como instituição a família.

Uma dimensão ou variável transversal que importa ter em consideração na avaliação do impacto potencial desta política é o território. A gratuitidade das creches permitirá alargar o número de vagas disponíveis nestas respostas, nomeadamente por via do aumento do número de crianças por sala. Este efeito do lado da oferta poderá ter efeitos particularmente positivos em territórios com uma menor taxa de cobertura de creches. Ainda assim, tal como se referirá no ponto seguinte, este aumento de alunos por sala poderá ter efeitos negativos do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados, por um lado; por outro, a intervenção do lado da oferta em territórios em que as taxas de cobertura são comparativamente baixas, dependerá em boa medida do aumento significativo da capacidade instalada.

5. Limitações e riscos

As duas principais limitações da medida, no que respeita aos seus impactos nas desigualdades, estão relacionadas com os seus pressupostos implícitos quanto às barreiras existentes ao recurso às creches por parte das famílias: a disponibilidade de vagas e a assimetria territorial da sua distribuição; e o facto de as desigualdades na frequência da creche serem, aparentemente, estruturadas por outros motivos que não a carência económica.

A primeira limitação prende-se com a disponibilidade de vagas e a assimetria territorial da sua distribuição. É expectável – e desejável, face ao espírito da medida – que a procura de creches aumente, tanto por via do maior número de famílias que passará a considerar o recurso à creche num quadro de gratuidade, como pelas famílias que chegam ao país e às quais será necessário dar resposta num quadro de aceleração da imigração. No entanto, a medida de gratuidade das creches, em sentido estrito, apenas prevê a este nível uma alteração regulamentar que permitiu um acréscimo de mais duas vagas por sala. Nesse sentido, a eficácia da medida encontra-se condicionada por outras políticas, em particular pela execução da rubrica “Nova Geração de Serviços e Equipamentos Sociais” do Plano de Recuperação e Resiliência”.

A segunda limitação refere-se ao facto, demonstrado na Figura 5, de a frequência de creche ser menor entre as crianças oriundas de famílias de menores rendimentos – ou seja, aquelas que, em princípio, deveriam já beneficiar da gratuidade mesmo antes do alargamento da gratuidade. Tal indica que outros fatores que não apenas os financeiros estarão também a inibir o recurso às creches por parte destas famílias. Não sendo estes fatores contemplados pela medida, é muito possível que esta situação não seja alterada. Este facto, fundamental do ponto de vista da redução das desigualdades, compromete diretamente o objetivo explícito da medida – assegurar a igualdade de acesso à creche a todas as crianças independentemente do contexto socioeconómico em que vivem.

Uma outra limitação relevante refere-se ao acesso a equipamentos a uma distância razoável da residência ou do local de trabalho das famílias. O despacho n.º 14837-E/2022, de 29 de dezembro, define que “os pais ou quem exerça as responsabilidades parentais podem requerer o apoio no âmbito da medida de gratuidade para a frequência de creche aderente no concelho onde residem ou onde exerçam a sua atividade laboral, desde que se verifique a falta de vaga abrangida pela gratuidade no setor social e solidário com acordo de cooperação com o ISS; IP”. Ora, a circunscrição da área do concelho, enquanto território de referência para a possibilidade de as famílias aderirem à medida, pode implicar tempos de deslocação desproporcionados, dificultando, nomeadamente a conciliação do trabalho e da vida familiar.

Esta situação foi agravada com as alterações ao artigo 2.º e n.º 1 do art. 5.º da Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro, introduzidas pela Portaria n.º 426/2023, de 11 de dezembro, no que respeita ao âmbito pessoal da medida da gratuidade das creches aderentes. A abrangência territorial para a aferição de falta de vagas gratuitas nas creches do setor solidário com acordo de cooperação do ISS-

IP e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, passou a incluir os concelhos limítrofes para além do concelho de residência e do local de trabalho dos pais ou de quem exerce as responsabilidades parentais.

Quer isto dizer que a abrangência territorial para a aferição da falta de vagas é efetuada ao nível do concelho, e não ao nível da freguesia, independentemente da distância da residência da criança. Dada a existência de assimetrias entre os diferentes concelhos em Portugal, podendo comprometer a acessibilidade das crianças a uma creche, por não ser razoável exigir aos pais que efetuem longas e/ou morosas deslocações no trajeto casa, creche e trabalho. Como se referiu, este facto tem implicações multidimensionais em relação aos impactos da medida nas desigualdades, na medida em que, por exemplo, condiciona a conciliação trabalho-família.

Adicionalmente, é possível identificar dois riscos importantes associados à medida. O primeiro risco decorre do carácter residual da oferta pública de creches em Portugal. Assim sendo, a adesão das instituições do setor privado – social e lucrativo - é crucial para o sucesso da medida. Ora, a medida é omissa quanto às expectativas de comportamento destas instituições. É, por isso, fundamental uma monitorização próxima do funcionamento da bolsa de vagas que sustenta a medida e do número de instituições que a ela recorrem. Em função dos resultados desta monitorização, poderá ser necessário afinar os incentivos à adesão, seja ao nível do financiamento, seja pelo envolvimento das instituições em acordos mais amplos que as vinculem aos objetivos da medida.

O segundo risco decorre da alteração regulamentar que, ao permitir o aumento do número de crianças por sala, poderá ter efeitos na qualidade dos cuidados prestados à criança.

Tabela 6 - Limitações e riscos

Limitações e riscos	Consequências potenciais
Consideração de unidades territoriais administrativas em vez da distância da residência da família face aos equipamentos	Assimetrias no acesso efetivo das famílias à creche
Ausência de articulação da medida com plano de crescimento do número de creches	Incapacidade da rede de responder a um previsível aumento de procura gerado pela gratuidade
Não consideração de fatores que afetam a frequência de creches	Manutenção de desigualdades de frequência de creche, em prejuízo de famílias com menores rendimentos.
Incerteza sobre a adesão das instituições	Incapacidade da rede de responder a um previsível aumento de procura gerado pela gratuidade
Aumento do número de crianças por sala	Perda de qualidade potencial nos serviços prestados à criança

6. Monitorização e avaliação da medida

O principal objetivo da medida "Creche Feliz" é garantir o acesso universal a creches gratuitas. Neste sentido, é fundamental que o mecanismo de acompanhamento desta medida seja capaz de verificar se a sua implementação está – de facto – a cumprir o seu objetivo.

Neste contexto, sugere-se que o mecanismo de monitorização e avaliação tenha em conta os seguintes parâmetros:

- a) Evolução e distribuição territorial da capacidade instalada das creches;
- b) Evolução e distribuição territorial da procura por vagas nas creches;
- c) Adesão das instituições à iniciativa;
- d) Avaliação da discricionariedade das instituições na aplicação dos critérios de acesso às vagas.

Ao considerar estes parâmetros, o mecanismo de acompanhamento poderá fornecer informações relevantes sobre a conceção e a implementação da medida e a sua eficácia para garantir o acesso universal e gratuito às creches.

Tabela 7 - Indicadores de monitorização e avaliação da política

Parâmetro	Indicador
Enquadramento	Número de vagas
	Número de vagas abrangidas pela creche feliz
	População em idade de creche
	Taxa de utilização de creche
Evolução e distribuição territorial da capacidade instalada das creches	Taxa de cobertura das creches e sua distribuição territorial
Evolução e distribuição territorial da procura por vagas nas creches	Taxa de utilização das creches e sua distribuição territorial
Adesão das instituições à iniciativa	Número de instituições aderentes
	Proporção de vagas gratuitas disponibilizadas em relação à capacidade total da creche
Avaliação da discricionariedade das instituições na aplicação dos critérios de acesso às vagas	Comparação entre a distribuição da população em idade de creche vs. distribuição da população a frequentar creche (por rendimentos, distribuição territorial, etc.)

7. Referências

7.1 Referências bibliográficas

- Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply—Evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123, 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.013>
- Cecchini, R. H., & Rosa, H. R. (2021). *A toolkit for promoting equality: The contribution of social policies in Latin America and the Caribbean*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Chzhen, Y., Rees, G., Gromada, A., Cuesta, J., & Bruckauf, Z. (2018). *An unfair start: Inequality in children's education in rich countries* (M. Drohan, Ed.). UNICEF Office of Research-Innocenti.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2006). *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*. In *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 1, pp. 697–812). Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0692\(06\)01012-9](https://doi.org/10.1016/S1574-0692(06)01012-9)
- Erola, J., Jalonen, S., & Lehti, H. (2016). Parental education, class and income over early life course and children's achievement. *Research in Social Stratification and Mobility*, 44, 33–43. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2016.01.003>
- Estévez-Abe, M., & Naldini, M. (2016). Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain. *Journal of European Social Policy*, 26(4), 327–343. <https://doi.org/10.1177/0958928716657276>
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- González, M. J. (2006). Balancing Employment and Family Responsibilities in Southern Europe: Trends and Challenges for Social Policy Reform. *Revue française des affaires sociales*, 5, 189–214. <https://doi.org/10.3917/rfas.en605.0189>
- Green, M. J., Pearce, A., Parkes, A., Robertson, E., & Katikireddi, S. V. (2021). Pre-school childcare and inequalities in child development. *SSM - Population Health*, 14, 100776. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2021.100776>
- INE. (2023). Indicadores das desigualdades sociais. INE.
- OXFAM. (2019). *OXFAM inequality toolkit*. OXFAM. https://inequalitytoolkit.org/intermon/public/guides/toolkit_inequality_fv.pdf
- PLANAPP. (2023). *Relatório sobre as desigualdades 2023*. PLANAPP. <https://www.planapp.gov.pt/relatorio-desigualdades-2023/>

- Pennerstorfer, A., & Pennerstorfer, D. (2021). Inequalities in spatial accessibility of childcare: The role of non-profit providers. *Journal of Social Policy*, 50(1), 122–147. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000990>
- Peralta, S., Carvalho, B. P., & Fonseca, M. (2023). *Portugal, balanço social 2022*. Nova SBE. https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Reports/SEI%202023/NSBE-Relat%F3rio_Balan%E7o_Social_2022.pdf
- Skopek, J., & Passaretta, G. (2018). *The Social Stratification of Skills from Infancy to Adolescence – Evidence from an Accelerated Longitudinal Design*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/xkctv>
- Silva, P. A. (2022). O modelo de welfare da Europa do Sul. Reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, 25-59.
- Van Lancker, W., & Ghysels, J. (2016). Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective. *International Journal of Comparative Sociology*, 57(5), 310–337. <https://doi.org/10.1177/0020715216674252>
- Yamauchi, C. (2010). The availability of child care centers, perceived search costs and parental life satisfaction. *Review of Economics of the Household*, 8(2), 231–253. <https://doi.org/10.1007/s11150-009-9071-8>

7.2 Referências legislativas e outros instrumentos jurídicos

7.2.1 No plano internacional e europeu

Convenção sobre os Direitos das Crianças

Diretiva (EU) 2019/1158 do Parlamento europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019 relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiares dos progenitores e cuidadores, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1158>

Recomendação da Comissão de 20 de fevereiro de 2013 “Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso de desigualdade”, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:PT:PDF>

Recomendação do Conselho sobre educação e acolhimento na primeira infância de 29 de novembro de 2022: as metas de Barcelona para 2030, disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14785-2022-INIT/pt/pdf>

Proposta de Recomendação do Conselho relativa à revisão das metas de Barcelona sobre a educação e acolhimento na primeira infância, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0442>

Pilar Europeu dos Direitos Sociais, disponível em https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf

Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021 relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, disponível em file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/recomenda%C3%A7%C3%A3o%20ue%2020211004%20do%20conselho%20de%2014%20de%20junho-l_22320210622pt00140023-1.pdf

Estratégia da União Europeia sobre os direitos da Criança, disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2019 relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)&from=FR)

Recomendação do Conselho de 22 de maio de 2018 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01))

Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento escolar e o ensino de excelência de 8 de dezembro de 2017, disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG1208\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XG1208(01)&from=EN)

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Barcelona, de 15 e 16 de março de 2002, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/20940/71066.pdf>

Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

7.2.2. No plano nacional

Constituição da República Portuguesa;

Lei n.º 2/2022, de 3 de janeiro que aprova o alargamento progressivo da gratuitidade das creches e das amas do Instituto da Segurança Social, I. P.

Portaria n.º 426/2023, de 11 de dezembro procede a alterações às Portarias n.º 305/2022, de 22 de dezembro e n.º 262/2011, de 31 de agosto

Portaria n.º 305/2022, de 22 de dezembro que procede ao alargamento da aplicação da medida da gratuitidade das creches às crianças que frequentem creches licenciadas da rede privada lucrativa

Portaria n.º 198/2022, de 27 de julho que regulamenta as condições específicas de concretização da medida da gratuitidade das creches e creches familiares, integradas no sistema de cooperação, bem como das amas do Instituto de Segurança Social, I.P.

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

Despacho n.º 14837-E/2022, de 29 de dezembro que Estabelece os critérios de definição de falta de oferta de vagas gratuitas da rede social e solidária

Resolução da Assembleia da República n.º 75/2022, de 2 de novembro que Recomenda ao Governo que apure e divulgue o número de vagas nas creches dos setores privado e da economia social e solidária

Compromisso de Cooperação com o Setor social e solidário 2023-2024

Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2023, de 17 de janeiro que aprova o Plano de Ação da Garantia para a Infância 2022-2030

Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro que aprova a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030

Parecer n.º 8/2008 do Conselho Nacional de Educação sobre «a Educação dos 0 aos 12 anos»
https://www.cnedu.pt/content/antigo/files/cnepareceresmodule/Parecer_8_2008.pdf

Recomendação n.º 3/2011 do Conselho Nacional de Educação sobre «a Educação dos 0 aos 3 anos» https://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/Educao_dos_0-3.pdf



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter