



PARECER DA ANIP

**Proposta de Revisão do Decreto-Lei n.º 54/2018,
de 6 de julho, e criação do
Sistema Nacional de Apoio à Inclusão (SNAI)**

**CONTRIBUTO da
Associação Nacional de Intervenção Precoce (ANIP)**

16 de julho de 2026
C O I M B R A

1. ENQUADRAMENTO E POSIÇÃO GERAL DA ANIP

A Associação Nacional de Intervenção Precoce (ANIP), Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), sediada em Coimbra, dedica-se desde 1998, em exclusivo, à promoção da qualidade da Intervenção Precoce na Infância (IPI), assumindo como missão contribuir para que todas as crianças dos 0 aos 6 anos em situação de vulnerabilidade e respetivas famílias tenham acesso a respostas de elevada qualidade, baseadas na evidência científica e em práticas internacionalmente recomendadas.

A inclusão constitui um dos valores estruturantes da ANIP, entendida como condição essencial para o exercício pleno da cidadania e da igualdade de oportunidades desde os primeiros anos de vida.

Neste contexto, a ANIP saúda a revisão do DL 54/2018 e o primeiro momento de discussão pública da criação do Sistema Nacional de Apoio à Inclusão (SNAI), reconhecendo o momento como uma oportunidade para reforçar as políticas públicas de inclusão e melhorar a operacionalização do regime jurídico da Educação Inclusiva.

A ANIP acolhe positivamente:

- a reafirmação da Educação Inclusiva enquanto princípio estruturante da escola;
- a clarificação de alguns conceitos;
- a simplificação de procedimentos;
- o reforço da participação das famílias;
- a intenção de melhorar a articulação entre Educação, Saúde e Segurança Social;
- a criação de um Sistema Nacional de Apoio à Inclusão (SNAI).

A criação de um SNAI constitui uma oportunidade para consolidar uma política pública de inclusão ao longo do ciclo de vida, que robusteça a continuidade e a articulação de respostas diferenciadas e alinhadas com as necessidades do público-alvo a que se destina. A ANIP congratula-se com o facto de a proposta assumir a inspiração no Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância, regulamentado pelo DL 281/2009, como referência para o desenvolvimento

deste novo sistema. É de salientar que a Intervenção Precoce na Infância é uma política que tem mais de 30 anos de existência em Portugal.

Considera-se, por isso, fundamental que a construção do SNAI preserve explicitamente a identidade, a autonomia e a especificidade da Intervenção Precoce na Infância, garantindo que a integração num continuum de apoio à inclusão irá reforçar, e não diluir, os princípios e as práticas que fazem do SNIPI uma referência nacional e internacional.

Deste modo, a proposta apresentada e o enquadramento político divulgado pelo MECI exigem uma atenção rigorosa à **especificidade da Intervenção Precoce na Infância** e à **preservação da identidade do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI)**.

O documento do MECI reconhece que o SNAI se inspira no SNIPI, mas **não garante a sua autonomia, não clarifica o estatuto das crianças dos 0 aos 6 anos, não distingue metodologias por etapa desenvolvimental e não clarifica como assegura recursos e financiamento próprios para o novo sistema.**

A ANIP considera, por isso, indispensável que a versão final do diploma e a futura regulamentação do SNAI incluam **salvaguardas explícitas que protejam a qualidade da IPI e evitem a contaminação com práticas desalinhadas com o desenvolvimento nas primeiras idades**, aspeto que também é reconhecido pelo Ministério da Educação no que toca às Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar e Orientações Pedagógicas para a Creche.

2. RECONHECER E SALVAGUARDAR AS ESPECIFICIDADES DA INTERVENÇÃO PRECOCE NA INFÂNCIA

A evidência científica demonstra que a primeira infância constitui um período de elevada plasticidade cerebral, durante o qual as experiências precoces, as relações significativas e a qualidade dos contextos de vida exercem um impacto determinante no desenvolvimento, na funcionalidade, na participação da criança e no seu futuro como cidadão. Organizações internacionais como a Eurllyaid, a Organização Mundial de Saúde (OMS), a UNICEF e a *Division for Early Childhood (DEC) of the Council for Exceptional Children* defendem que estas

especificidades fundamentam e exigem respostas próprias para a primeira infância, distintas das respostas dirigidas às crianças em idade escolar. Nas decisões das entidades governamentais sobre políticas e financiamentos, importa ter bem presente o que o economista James Heckman, laureado no ano 2000 com o Prémio Nobel da Economia, nos tem dito como resultado das suas múltiplas investigações, afirmando o elevado retorno económico e social dos investimentos financeiros efetuados na primeira infância e em programas de qualidade a nível da IPI. Dada a sua importância, transcrevemos aquilo que Heckman demonstrou de forma clara “... *investing in high-quality early childhood development for disadvantaged children yields the highest return on investment in human capital. His work establishes that the brain is highly malleable from birth to age five, proving that early interventions build foundational cognitive and socio-emotional skills that pay off economically through higher wages and lower social costs*” (<https://heckmanequation.org/resources/>).

Assim, a Intervenção Precoce na Infância:

- tem **objetivos próprios**, centrados no desenvolvimento global e na participação;
- utiliza **metodologias específicas**, como a intervenção centrada na família e a capacitação dos cuidadores;
- opera em **contextos naturais** (família, domicílio, comunidade, creche, jardim de infância) e não em ambientes predominantemente escolares;
- funciona através de **equipas transdisciplinares** em que um **mediador de caso**, profissional da equipa e referência para a família, assegura respostas integradas e coerentes com foco na sua capacitação e apoio contingente às suas necessidades.

O projeto de revisão do DL 54/2018 não distingue suficientemente estas metodologias específicas da IPI das respostas educativas em idade escolar quando apresenta o SNAI como sistema que garante a continuidade do nascimento até ao final da escolaridade obrigatória.

Deste modo, a ANIP considera essencial que o diploma reconheça explicitamente que **a IPI não é educação escolar precoce**, nem pode ser enquadrada na mesma operacionalização, nos mesmos procedimentos, instrumentos ou categorias.

Tal como a Educação Inclusiva tem um regime jurídico próprio (DL 54/2018) integrado no SNAI, **a Intervenção Precoce na Infância precisa de manter um regime jurídico específico que proteja a sua identidade.**

3. INTEGRAÇÃO DO SNIPI NO SNAI: IDENTIDADE, AUTONOMIA E GOVERNAÇÃO INTERSECTORIAL

O SNIPI é uma referência nacional e internacional de governação integrada entre Educação, Saúde e Segurança Social. O seu valor reside na articulação e colaboração intersectorial e no modelo de intervenção desenvolvido ao longo de mais de quinze anos, subsequentes a um trabalho articulado de Serviços de Intervenção Precoce desenvolvido com merecido mérito (**Projeto Integrado de Intervenção Precoce (PIIP) do distrito de Coimbra** – de 10-1989 a 01-2011). A constituição do SNIPI advém de uma experiência de 4 décadas que se iniciou com o PIIP de Coimbra (1989), um projeto local que articulou os 3 Ministérios no distrito de Coimbra e tendo depois surgido um grupo interdepartamental em 1994, que desenhou um primeiro esboço daquilo que viria a ser a legislação do atual SNIPI, contido no Despacho Conjunto n.º 891/99, de 19 de outubro, envolvendo os 3 Ministérios (Saúde, Educação e Segurança Social). Em 2009 finalmente surge a publicação do Decreto-Lei 281/ 2009, de 6 de outubro. A legislação atual do SNIPI replica todo o trabalho e experiência acumulada quer do PIIP Coimbra, quer do Despacho Conjunto 891/99, que, entretanto, conseguiu desenvolver e alargar o Sistema nas regiões Centro, Algarve e Alentejo. A Administração Regional de Saúde (ARS) do Alentejo foi distinguida pela Organização Mundial da Saúde com o Prémio da Fundação dos Emirados Árabes Unidos para Saúde em maio de 2010. Este galardão internacional reconheceu o Programa de Intervenção Precoce na Infância da região, uma rede pioneira de apoio domiciliário às famílias e às crianças. Em 2016 através do Projeto IM2 da ANIP em colaboração com as Universidades, Pais em Rede e SNIPI foi desenvolvido um Guia de práticas recomendadas em IPI, elemento crucial para a formação e orientação da prática dos profissionais. Em 2018 veio a ser traduzido em inglês pela Eurllyaid no âmbito do Projeto *Agora* e atualmente, o interesse e a disseminação do Guia, fez com que existam já 11 traduções em línguas distintas, sendo que a mais recente, ainda não finalizada,

é a versão alemã. O reconhecimento Europeu é muito visível e a disseminação do modelo e trabalho no âmbito do SNIPI tem sido apoiada pela UNICEF da Europa de Leste e Ásia Central, quer a nível de visitas guiadas ao nosso país para conhecerem o modelo, quer a nível da formação dos profissionais dos diferentes países envolvidos, quer a realização da maior conferência no âmbito da IPI que aconteceu no ISCTE Lisboa em setembro de 2025, organizada por duas associações científicas de IPI: Eurllyaid – EAECI (*The European Association on Early Childhood Intervention*) e ISEI (*International Society for Early Intervention*), visando expressamente a realização da conferência em Portugal de forma a permitir o contacto dos atores da prática, investigação e famílias com o modelo português.

A proposta do MECI afirma que o SNAI se inspira no SNIPI, mas não clarifica:

- como o SNIPI é integrado na arquitetura do SNAI;
- se mantém autonomia funcional;
- se preserva a governação conjunta entre sectores;
- se o DL 281/2009 será revisto e integrado.
- como serão assegurados recursos e financiamento próprios para o novo sistema.

A ANIP considera que **a inspiração não é suficiente**. É indispensável garantir a continuidade de uma política específica para a IPI, assegurando que:

- o SNIPI, sendo integrado formalmente no SNAI, mantenha identidade própria e governação intersectorial e veja revisto o DL 281/2009 em conformidade;
- a IPI não é absorvida por uma lógica predominantemente escolar;
- a articulação entre SNIPI e SNAI é clara, evitando duplicações e perda de identidade.

A continuidade fluida entre políticas de inclusão é imperativa, porém a **uniformização conceptual e metodológica em conveniência dessa continuidade será prejudicial**.

4. RECURSOS HUMANOS ESPECIALIZADOS: PROTEÇÃO E REFORÇO

A rede nacional de profissionais de IPI constitui um património técnico e humano essencial, construído ao longo de décadas de investimento público, institucional e individual, de especialização contínua e de prática colaborativa com as famílias. Este conhecimento acumulado, profundamente relacional, contextual e sustentado na evidência científica, traduz-se em práticas específicas da primeira infância, distintas das abordagens próprias da idade escolar. A qualidade da intervenção depende da capacidade de preservar esta diversidade metodológica, assegurando que os modelos organizacionais, a formação, a supervisão e o financiamento estão alinhados com as exigências de cada etapa desenvolvimental. **Sem financiamento diferenciado e coerente com estas práticas, a identidade da IPI e a qualidade das respostas às crianças e famílias ficam inevitavelmente comprometidas.**

A proposta do MECI refere a necessidade de mobilizar recursos especializados, mas não garante que os recursos humanos e técnicos do SNIPI serão protegidos, nem que não serão redistribuídos ou pulverizados no âmbito do SNAI. Não clarifica se as ELAI serão equipas diferenciadas consoante o grupo etário e modelo de intervenção, se as atuais ELI do SNIPI serão mantidas na arquitetura do SNAI, nem se existe o risco de integrar nas mesmas equipas profissionais que teriam de intervir com grupos etários cujas características desenvolvimentais, metodológicas e contextuais são profundamente distintas. Esta indefinição coloca em causa a coerência técnica do sistema e ameaça a qualidade das respostas dirigidas às crianças dos 0 aos 6 anos.

A ANIP considera essencial que:

- o SNAI disponha de recursos humanos e técnicos e mecanismos de financiamento próprios, alinhados com a diversidade metodológica das respostas dos 0 aos 6 anos e dos 6 aos 18 anos;
- não exista transferência de profissionais das equipas de IPI para outras áreas do SNAI, evitando a dispersão de competências especializadas construídas ao longo de décadas;
- seja preservada a estabilidade e a identidade das equipas de IPI (ELI – Equipas Locais de Intervenção), condição indispensável para práticas transdisciplinares, centradas na família e nos contextos naturais;

- seja valorizada a experiência e formação especializada dos profissionais oriundos dos três setores, reconhecendo o investimento técnico, humano e institucional que sustenta a qualidade da IPI;
- seja garantido que a organização das equipas e o financiamento refletem a distinção desenvolvimental.

É nossa convicção que qualquer redistribuição ou reorganização de recursos que fragilize a IPI compromete a qualidade da intervenção, a continuidade das práticas recomendadas e os resultados alcançados e a alcançar junto das crianças e famílias.

5. MODELO DE INTERVENÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA: TRANSDISCIPLINARIDADE, FAMÍLIA, CONTEXTOS NATURAIS, FORMAÇÃO E SUPERVISÃO ESPECÍFICAS

A Intervenção Precoce na Infância assenta em metodologias próprias, sustentadas por evidência científica internacional, que exigem competências especializadas e supervisão técnica próxima e contínua. A intervenção centrada na família, a capacitação dos cuidadores, o trabalho nos contextos naturais da criança e o funcionamento transdisciplinar com a figura de referência do mediador de caso, correspondem a práticas específicas da primeira infância, distintas das abordagens que, em idade escolar, se organizam predominantemente em torno do currículo, da sala de aula e de modelos de intervenção mais especializados e orientados para contextos educativos estruturados.

Em ambas as faixas etárias (dos 0 aos 6 anos e dos 6 aos 18 anos) a qualidade da intervenção depende de formação especializada e de supervisão técnica alinhadas com as metodologias próprias de cada etapa desenvolvimental. Por isso, a organização das equipas, a formação dos profissionais e a supervisão das práticas devem refletir essa distinção:

- a IPI requer modelos transdisciplinares, centrados na família, nos cuidadores e nos contextos naturais, com supervisão próxima das equipas e formação específica em práticas recomendadas para a primeira infância;

A proposta de criação de ELAI que abrangem do nascimento aos 18 anos não clarifica como será assegurada esta diferenciação metodológica, nem como serão garantidas a formação específica e a supervisão técnica das práticas. Sem salvaguardas explícitas, existe um risco real de diluição das metodologias próprias da primeira infância e de substituição da intervenção centrada na família por abordagens predominantemente escolares, contrariando a evidência científica e comprometendo a qualidade das respostas às crianças e famílias.

A ANIP considera indispensável que:

- a formação dos profissionais das equipas dedicadas aos 0-6 anos inclua conteúdos específicos sobre desenvolvimento na primeira infância, práticas centradas na família, intervenção baseada em rotinas e modelos de funcionamento transdisciplinares;
- sejam criados mecanismos formais de supervisão técnica especializada para a intervenção dirigida às crianças dos 0 aos 6 anos e às suas famílias;
- a supervisão seja regular, reflexiva e próxima das equipas locais, garantindo coerência metodológica e qualidade das práticas;
- a formação inicial e contínua dos profissionais da IPI seja reconhecida como requisito estruturante e não como componente opcional.

Sem formação específica e supervisão técnica diferenciada, a identidade da IPI não pode ser preservada.

6. ESTATUTO DAS CRIANÇAS EM IPI: CLARIFICAÇÃO JURÍDICA INDISPENSÁVEL

O documento do MECI utiliza terminologia escolar e estende a atuação do SNAI ao nascimento, sem clarificar que as crianças acompanhadas em Intervenção Precoce na Infância não são, para efeitos da IPI, consideradas alunos. Embora o DL 54/2018 utilize a categoria “aluno” para crianças em Educação Pré-Escolar, esta classificação não se aplica à Intervenção Precoce na Infância, que é uma resposta centrada na família, anterior à escolaridade e regulada por legislação própria.

A utilização de categorias escolares (como “aluno”, “docente titular”, “conselho de turma”, “matrícula” ou instrumentos como o PDI) para enquadrar a intervenção dirigida às crianças dos 0 aos 6 anos acompanhadas em IPI é juridicamente inadequada e conceptualmente incompatível com a natureza da IPI, que é centrada na família. No SNAI, o instrumento central é o Plano Individualizado de Intervenção Precoce (PIIP), que organiza e sustenta a intervenção em todos os contextos de vida da criança. **A criança é acompanhada enquanto criança (de uma família) e não enquanto aluno.**

A ANIP considera indispensável que a regulamentação do SNAI:

- clarifique que a intervenção da IPI dirigida às crianças dos 0 aos 6 anos não utiliza categorias escolares nem instrumentos próprios do sistema educativo;
- distinga claramente o estatuto da criança acompanhada em IPI do estatuto do aluno em Educação Pré-Escolar ou Escolar;
- reconheça efetivamente que IPI não é educação inclusiva - protegendo a intervenção centrada na família e nos contextos naturais – embora a IPI constitua dos fundamentos não só para a Educação Inclusiva, mas também, para a inclusão ao longo da vida;
- preserve a não escolarização da IPI, protegendo a intervenção centrada na família e nos contextos naturais;
- assegure articulação entre IPI e Educação Inclusiva, sem fusão conceptual ou jurídica, garantindo continuidade e transições planeadas;
- reafirme a distinção entre PIIP (da IPI) e PDI (na Educação Inclusiva) ou preveja mecanismos claros de articulação entre ambos, que garanta que o PIIP é um instrumento da família da criança apoiada na IPI.

7. INCLUSÃO AO LONGO DA VIDA: ARTICULAÇÃO ENTRE SISTEMAS E TRANSIÇÕES PLANEADAS NO SNAI

A **Inclusão** é um princípio de cidadania e de direitos humanos que acompanha a pessoa desde o nascimento e ao longo de toda a vida, traduzindo o direito de participar plenamente na comunidade em todas as suas dimensões: educação, saúde, trabalho, cultura e vida social. A **Educação Inclusiva** (DL 54/2018) constitui a expressão deste princípio no sistema educativo, definindo

como a escola organiza políticas, práticas e culturas para garantir que todos os alunos aprendem juntos, com equidade, qualidade e participação.

A **Intervenção Precoce na Infância** (DL 281/2009) representa o primeiro nível de intervenção em termos de políticas públicas que contribuem para a equidade e para a inclusão da pessoa, anterior à escolaridade, sustentado por conhecimento científico próprio sobre o desenvolvimento na primeira infância e regulado por legislação específica. A IPI não é Educação Inclusiva, mas integra o continuum da inclusão ao longo da vida, criando condições para a participação futura na educação, na comunidade e na vida adulta.

A ANIP alerta para que um efetivo SNAI deve reconhecer esta distinção conceptual: Inclusão, Educação Inclusiva e Intervenção Precoce na Infância são dimensões complementares, mas não equivalentes. A proposta do MECI tende a aproximar excessivamente a inclusão da escolaridade, correndo o risco de reduzir a inclusão ao âmbito educativo e de escolarizar conceptualmente a primeira infância.

A continuidade e articulação entre sistemas exige uma perspetiva lata, num contínuo de Inclusão ao longo do ciclo de vida do indivíduo, que ultrapassa os 18 anos da escolaridade obrigatória e valoriza a participação no ensino superior, no mercado de trabalho e na comunidade.

As transições entre sistemas são momentos de maior vulnerabilidade. A continuidade exige:

- participação ativa das famílias;
- planeamento atempado;
- articulação efetiva entre sectores;
- partilha estruturada de informação;
- preservação da relação de confiança com os profissionais.

Defendemos que as transições sejam cuidadosamente planeadas e acompanhadas, garantindo que não existem ruturas nos apoios às crianças e famílias e que a continuidade da inclusão é assegurada ao longo de todo o percurso de vida, tal como corroborado pelos resultados do recente projeto desenvolvido pela ANIP "**A Voz das Famílias - Intervenção Precoce na Infância**"¹.

¹ Disponível no link <https://www.anip.pt/voz-das-familias/>

8. SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES DA ANIP

A ANIP recomenda que a versão final do diploma e a futura regulamentação do SNAI assegurem:

1. Reconhecimento explícito da especificidade da Intervenção Precoce na Infância, distinguindo claramente a IPI da Educação Inclusiva e o pressuposto da Inclusão enquanto princípio de cidadania ao longo da vida.
2. Revisão do DL 281/2009, mantendo-se uma legislação intersectorial, autónoma e específica para a IPI, definindo-a como uma política dos 0-6 anos que garanta a nível nacional um Sistema de apoio intersectorial e integrado no âmbito da IPI para respostas adequadas às crianças e famílias – o SNIPI. E que nessa revisão do DL 281/2009 seja preservada identidade, autonomia e governação intersectorial do SNIPI no âmbito do SNAI.
3. Manutenção e reforço da governação intersectorial entre Educação, Saúde e Segurança Social, podendo ser complementada por estruturas autárquicas.
4. Garantia de recursos humanos, técnicos e financeiros próprios para o SNAI, sem redução da capacidade instalada e especificidade do SNIPI, nem redistribuição que fragilize as equipas de IPI.
5. Proteção das práticas recomendadas da IPI: intervenção centrada na família, trabalho em contextos naturais, equipas com abordagem transdisciplinar e mediador de caso como elemento de referência para a família.
6. Modelos de formação e supervisão reflexiva, específicos para a primeira infância, alinhados com a evidência científica e com as metodologias próprias da IPI.
7. Mecanismos de monitorização que assegurem alinhamento com a evidência científica e com as práticas recomendadas internacionalmente.
8. Transições planeadas, articuladas e centradas na criança e na família, entre SNIPI, Educação Inclusiva e vida pós-escolar.

9. Clarificação jurídica do estatuto das crianças em IPI, evitando a aplicação indevida de categorias escolares e preservando um enquadramento jurídico autónomo.

9. RECOMENDAÇÃO FINAL

Estando convicta a ANIP que de forma alguma se pretenda um retrocesso no nosso país em relação às políticas e medidas para a **Intervenção Precoce na Infância**, reforçamos então dois pontos cruciais:

1. Será indispensável, **manter legislação própria para a IPI**, onde se defina uma política e medidas específicas, bem como as práticas recomendadas em IPI, como é o caso do atual DL 281/2009;
2. Será indispensável, paralelamente, **garantir a autonomia e especificidade do SNIPI, das suas práticas e metodologias exigidas**, ainda que inserido no SNAI, tal como é referido na proposta de revisão do DL 54/2018 agora em análise.

Caso seja reconhecido pelas entidades governamentais responsáveis pela revisão legislativa em curso que será muito difícil ou impossível assegurar os dois pontos cruciais acabados de referir, então a ANIP, em **nome da defesa da qualidade da Intervenção Precoce no nosso país e dos direitos das crianças e das suas famílias**, apresenta de forma muito clara a seguinte proposta:

- **Manter o SNIPI como um Sistema autónomo, não inserido no SNAI, para as crianças dos 0 aos 6 anos com atraso de desenvolvimento e/ou em risco de atraso de desenvolvimento com as suas especificidades e características anteriormente referidas, mas garantindo a estreita e profícua colaboração entre os dois sistemas.**

Coimbra, 16 de julho de 2026