



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 322 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**As metas de Barcelona_ O desenvolvimento dos serviços de acolhimento para a primeira
infância na Europa para um crescimento sustentável e inclusivo**

{SWD(2013) 192 final}

ÍNDICE

1.	Introdução.....	2
2.	Cumprir as metas de Barcelona: uma necessidade.....	3
3.	Ponto da situação.....	4
4.	A qualidade continua a ser desigual na Europa.....	11
5.	Cumprir as metas de Barcelona, um empenhamento renovado na Estratégia «Europa 2020»	14

1. INTRODUÇÃO

A disponibilidade de serviços de acolhimento para a primeira infância até à idade da escolaridade obrigatória¹, de qualidade e a preços abordáveis, constitui uma prioridade para a União Europeia. Estes serviços englobam as creches ou outros centros de guarda diurnos, nomeadamente as creches familiares, as amas certificadas, a educação pré-escolar ou equivalente, a educação escolar obrigatória, bem como os serviços fora do horário letivo.

Em 2002, o Conselho Europeu de Barcelona fixou metas neste domínio: «(...) os Estados-Membros deverão eliminar os desincentivos à participação das mulheres no mercado de trabalho, procurando garantir, tendo em conta a procura de estruturas de acolhimento e em consonância com os padrões nacionais de disponibilização, a disponibilidade de estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90 % das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33 % das crianças com menos de 3 anos²».

Desde então, o cumprimento das «metas de Barcelona» tem estado no cerne, primeiro da Estratégia de Lisboa, e posteriormente da Estratégia «Europa 2020»³. Com efeito, a capacidade de os Estados-Membros aumentarem as taxas de emprego de forma significativa e sustentável depende, entre outros fatores, da possibilidade de homens e mulheres conciliarem a vida profissional e a vida familiar. A disponibilidade de serviços de acolhimento para a primeira infância com qualidade é crucial a este respeito. Juntamente com a oferta de modalidades de trabalho flexíveis e a disponibilização de um sistema adequado em matéria de licenças para assistência à família, forma a combinação de medidas necessárias para a conciliação entre vida profissional e vida privada promovida a nível europeu. Além disso, representa um investimento essencial para o desenvolvimento das crianças e a luta contra o abandono escolar e a transmissão das desigualdades⁴.

Embora tenham sido realizados alguns progressos desde 2002 e apesar do compromisso assumido pelos Estados-Membros em dois Pactos Europeus sucessivos para a igualdade entre homens e mulheres⁵, **a oferta de estruturas de acolhimento para crianças a nível da UE em 2010 ainda não estava em consonância com estes objetivos.** Além disso, a situação parece ter-se deteriorado nalguns Estados-Membros em 2011.

Afigura-se necessário relançar o debate sobre este défice e as suas causas, propondo ao mesmo tempo soluções e orientações políticas para atingir as metas preconizadas. **O presente terceiro Semestre Europeu constitui uma oportunidade política para reafirmar a importância dos serviços de acolhimento e o seu contributo para os objetivos da União Europeia.**

Neste contexto, e tal como anunciado na Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015⁶, o presente relatório faz o ponto da situação relativamente ao cumprimento das metas de Barcelona nos Estados-Membros. Identifica os obstáculos e os desafios com que os Estados-Membros são confrontados ao desenvolverem serviços de acolhimento para a primeira infância. Salienta a necessidade de reafirmar estas metas e recorda os compromissos assumidos pela Comissão Europeia para apoiar os Estados-Membros. Juntamente com as

¹ Neste relatório, os termos «serviços de guarda», «serviços de acolhimento» e «serviços de educação e acolhimento para a primeira infância» são usados indiferentemente.

² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/71066.pdf

³ COM(2010) 2020.

⁴ COM(2013) 83.

⁵ 2011/C 155/02.

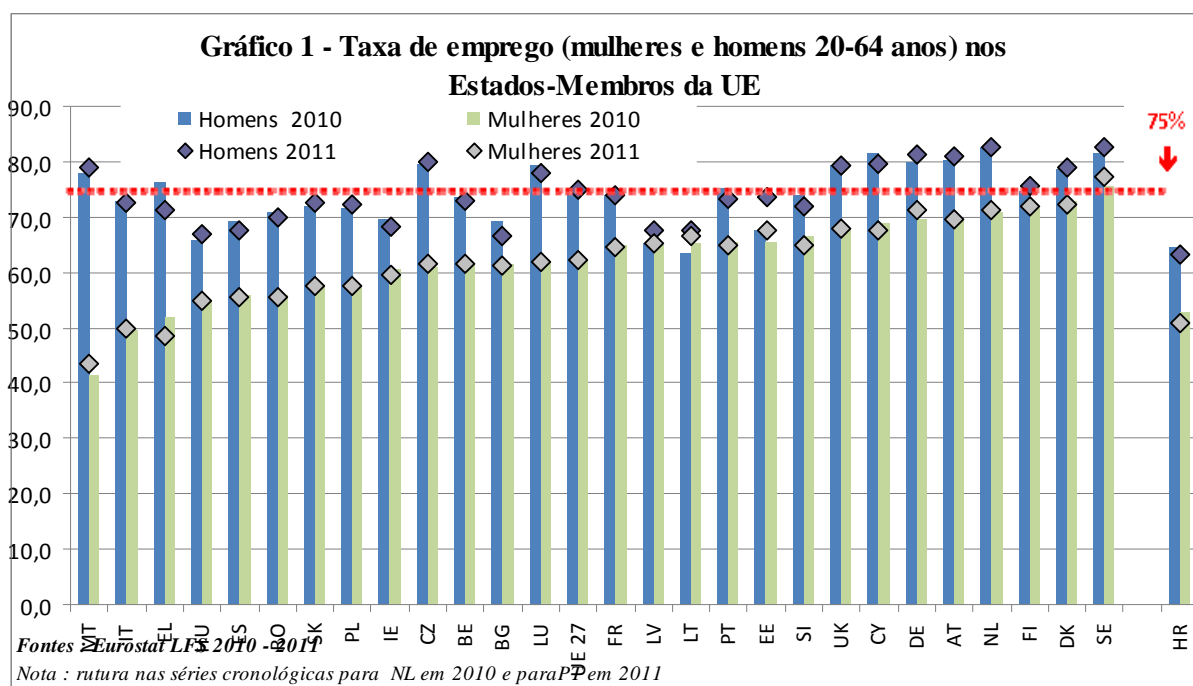
⁶ COM(2010) 491.

iniciativas recentes e complementares da Comissão, como a proposta de diretiva relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração⁷, o presente relatório representa um verdadeiro contributo da Comissão para a realização dos objetivos da Estratégia «Europa 2020», bem como para a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

2. CUMPRIR AS METAS DE BARCELONA: UMA NECESSIDADE

... para alcançar os objetivos da Estratégia «Europa 2020»

O objetivo que consiste numa taxa de emprego de 75 % não será alcançado até 2020 sem a contribuição das mulheres⁸. As políticas de conciliação entre vida profissional e vida privada são essenciais para promover o emprego das mulheres.



Em especial, o acesso aos serviços de acolhimento para a primeira infância é o principal fator que influencia a participação das mulheres no mercado de trabalho; o aumento das despesas públicas nestes serviços está associado a um aumento do emprego a tempo inteiro das mulheres⁹.

Ao melhorar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, a oferta de competências aumenta e diversifica-se, permitindo assim às **empresas** dotar-se dos melhores recursos e ser mais **competitivas**, assegurando ao mesmo tempo aos Estados um retorno do seu investimento na educação.

As políticas de conciliação entre vida profissional e vida privada, em geral, e a oferta de serviços de acolhimento, em particular, permitem tanto às mulheres como aos homens ter independência económica e contribuir para a realização de outro grande objetivo da Estratégia «Europa 2020»: **preservar pelo menos 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e de exclusão social**. A maior participação dos progenitores e, em especial, das mulheres no

⁷ COM(2012) 614.

⁸ Entre 1998 e 2008 o número de mulheres (com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos) empregadas aumentou 7,2 pontos percentuais contra 2,4 pontos percentuais no que se refere aos homens.

⁹ OCDE (2012) «*Inégalités hommes-femmes, il est temps d'agir*» («Desigualdades entre homens e mulheres: é tempo de agir»).

mercado de trabalho reduz o risco de pobreza ao longo da vida, permite a inclusão social de todos os membros do agregado familiar e melhora as perspetivas futuras das crianças¹⁰. Este aspeto é particularmente importante para as categorias vulneráveis (famílias monoparentais, ciganos, migrantes).

Investir em serviços de acolhimento para a primeira infância de qualidade significa também investir no capital humano de amanhã: trata-se de oferecer a cada criança um melhor começo de vida e de lançar as bases em que assentará o seu êxito em termos de educação, integração social, desenvolvimento pessoal e, posteriormente, empregabilidade¹¹. Trata-se portanto de um investimento social de elevado potencial.

A prestação de serviços de qualidade e o acesso universal à educação pré-escolar de qualidade são identificados entre as políticas de **prevenção do abandono escolar**¹², como foi igualmente confirmado pelo Conselho da União Europeia¹³.

... para atingir o objetivo da igualdade entre homens e mulheres

A participação das mulheres no trabalho assalariado está ligada à repartição das responsabilidades familiares entre os sexos. São as mulheres que continuam a adaptar as suas modalidades de trabalho quando têm filhos, tirando dias férias, trabalhando a tempo parcial ou retirando-se do mercado de trabalho. Este facto repercute-se na sua remuneração e na sua pensão de reforma. A diferença de remuneração entre mulheres e homens continua a ser inaceitavelmente elevada (16,2 % por hora, em média¹⁴) na União Europeia. As diferenças mais acentuadas podem ser observadas nos países em que a oferta de serviços de acolhimento para a primeira infância é reduzida¹⁵. A falta de promoção das políticas de conciliação entre vida profissional e vida privada, em geral, e a falta de serviços de acolhimento de crianças, em particular, constituem um grande obstáculo para a independência económica das mulheres e para a respetiva progressão para postos de responsabilidade¹⁶.

... para fazer face ao desafio demográfico

Por último, face ao atual abrandamento demográfico registado na Europa, a disponibilidade de serviços de acolhimento encoraja as pessoas fazerem projetos de família. Com efeito, é nos Estados-Membros que facilitaram a conciliação entre vida profissional e vida privada e que apresentam elevadas taxas de emprego feminino que as taxas de natalidade são atualmente mais elevadas.

3. PONTO DA SITUAÇÃO

Em 2008, um primeiro relatório¹⁷ revelou que a procura de serviços formais de acolhimento para a primeira infância estava longe de estar coberta, em especial no que diz respeito às crianças com menos de 3 anos. O referido relatório chamava a atenção para os custos elevados suportados pelos pais e para o número insuficiente de horas de abertura dos serviços, incompatível com uma atividade profissional a tempo inteiro. Cinco anos mais tarde, apesar de se ter registado uma melhoria significativa, os problemas mantêm-se.

¹⁰ COM(2013) 778.

¹¹ COM(2011) 66.

¹² COM(2011) 18.

¹³ 2011/C 191/01.

¹⁴ Eurostat, 2011 tsdsc340.

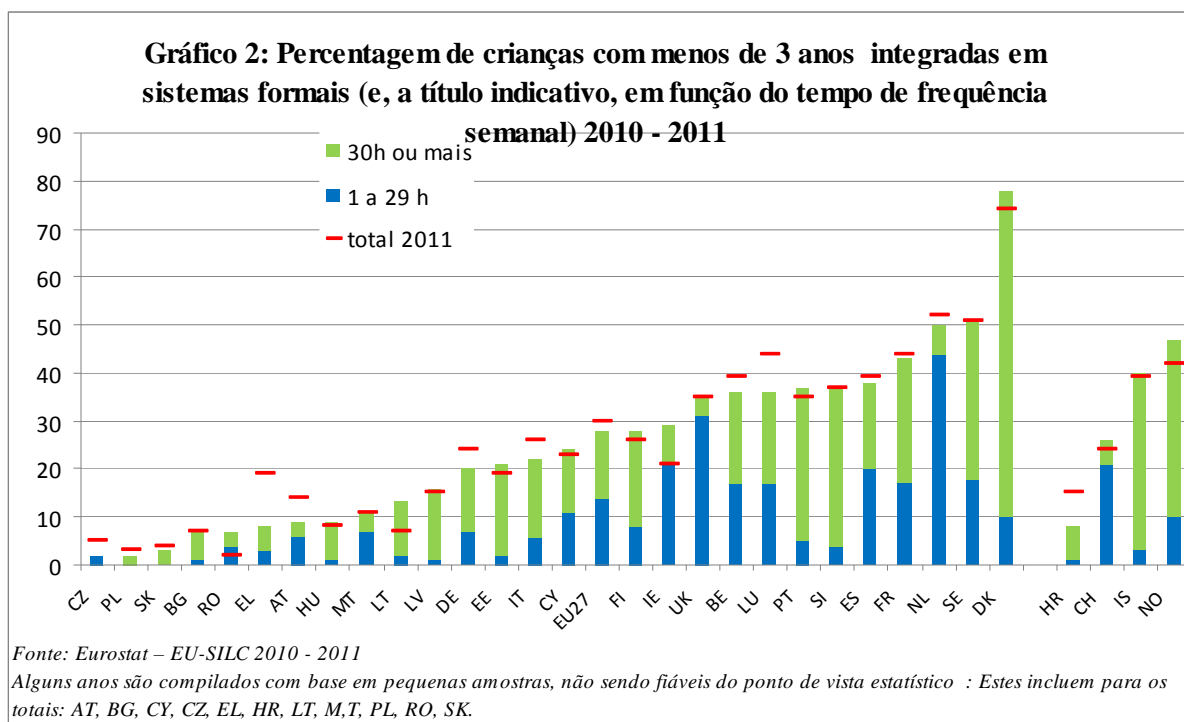
¹⁵ OCDE (2012) «*Inégalités hommes-femmes, il est temps d'agir*» («Desigualdades entre homens e mulheres: é tempo de agir»).

¹⁶ COM(2012) 615.

¹⁷ COM(2008) 638.

São ainda necessários esforços consideráveis para disponibilizar serviços para as crianças com menos de 3 anos...

Segundo os dados da UE¹⁸, em 2010 apenas 10 Estados-Membros (DK, SE, NL, FR, ES, PT, SI, BE, LU e UK) atingiram a meta de Barcelona relativa às crianças com menos de três anos. Quinze Estados-Membros encontram-se abaixo de 25 % (ver gráfico 2). A disponibilidade é particularmente baixa na Polónia, na República Checa e na Eslováquia, onde a taxa de acolhimento é inferior a 5 %. Além disso, na maioria dos países existe uma diferença nítida entre zonas urbanas e zonas rurais e/ou entre regiões (por exemplo, na Alemanha e em Itália).



Entre 2006 e 2010, a taxa de acolhimento de crianças com menos de 3 anos aumentou ligeiramente...

... tendo passado de 26 % para 29 %, em média, na UE¹⁹. No entanto, podem ser observadas evoluções consideráveis nalguns Estados-Membros, nomeadamente em França, onde a taxa de acolhimento de crianças passou de 31 % em 2006 para 43 % em 2010. Prevê-se que este aumento prossiga graças a um grande plano de desenvolvimento da oferta que visa criar 200 000 novas soluções de acolhimento entre 2009 e 2012. Outra evolução significativa é observada na Eslovénia (+ 8 pontos percentuais), provavelmente associada a uma alteração da Lei de 2008 relativa aos jardins-de-infância, que introduziu uma subvenção do Estado para as despesas inerentes à guarda de crianças a partir do segundo filho.

¹⁸ O indicador determina a proporção de crianças acolhidas em serviços formais, como os enumerados na introdução.

¹⁹ UE-25, em 2011 a taxa de acolhimento era de 30 % em média, na UE-25 e na UE-27.

O sistema francês, diversificado e descentralizado, combina modos de acolhimento individual e coletivo para as crianças até aos 3 anos.

A guarda proposta pelas amas é preponderante. Instituído em 1991, este modo de acolhimento reúne cerca de um terço das crianças com menos de três anos, quando ambos os pais trabalham. Os pais que optam por este modo de guarda recebem um subsídio mensal que varia em função do estatuto e da remuneração da ama, da idade da criança e do rendimento do agregado familiar. A profissão de ama evoluiu muito ao longo dos anos. O número legal de horas de formação duplicou e atualmente é obrigatória a assinatura de um contrato de trabalho com os pais. Periodicamente são realizados controlos sanitários e de segurança. No entanto, subsistem ainda alguns problemas: a profissão continua a não ser muito valorizada e as famílias com baixos rendimentos hesitam em recorrer a este modo de guarda. Além disso, muitas

amas irão reformar-se nos próximos anos.

Número de lugares em 2010		
Acolhimento coletivo e familiar	Creches	86 767
	<i>Das quais creches de empresa</i>	8 315
	Haltes garderies	30 484
	Jardins de infância	8 030
	Estruturas de acolhimento múltiplo	177 984
	Acolhimento familiar	59 060
Amas		855 400*

* número de lugares teórico - Fontes : DREES 2012

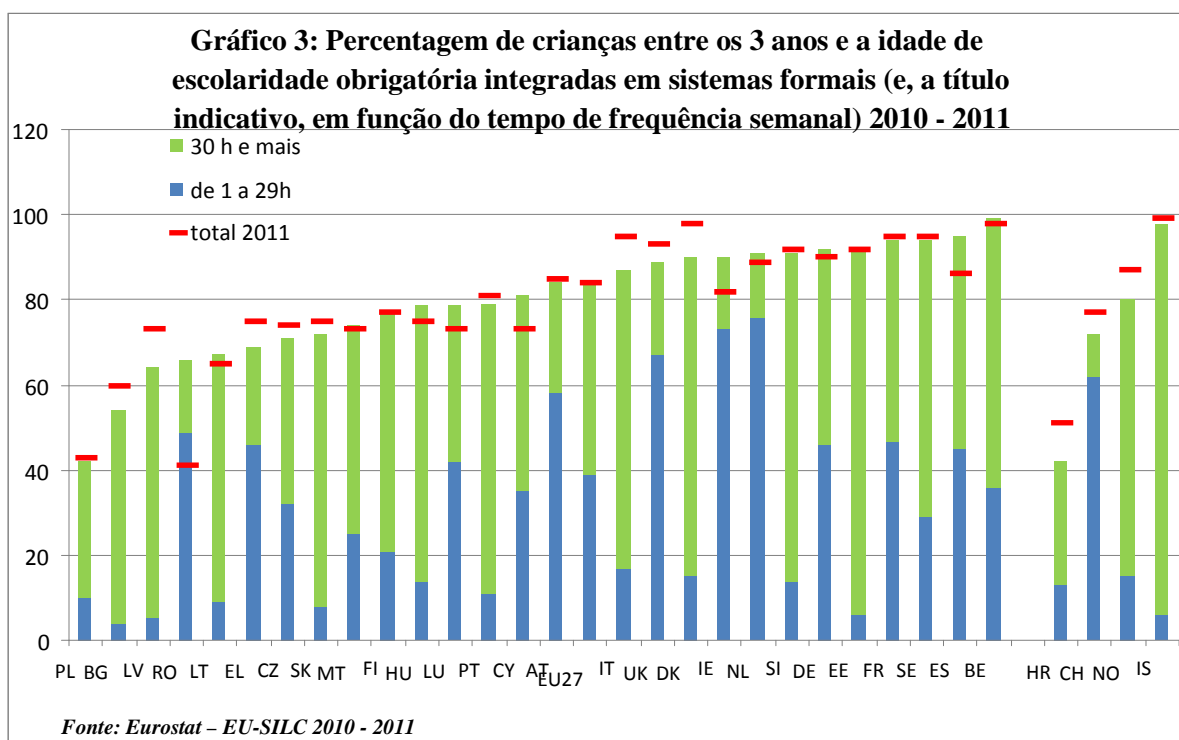
Desde há alguns anos, as autoridades públicas francesas encorajam as empresas privadas a financiarem creches para o seu pessoal. Estas creches, também chamadas creches de empresa, são criadas por empresas privadas, públicas ou por hospitais para acolher os filhos dos seus trabalhadores.

O recurso aos serviços de acolhimento aumenta proporcionalmente à idade das crianças...

Em 2010, na categoria das crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória²⁰, 11 Estados-Membros (BE, ES, FR, SE, DE, EE, NL, SI, IE, DK e UK) atingiram o objetivo de 90 %, independentemente do número de horas de frequência. Em 2011, a Itália também alcançou o objetivo; em contrapartida, a taxa de acolhimento dos Países Baixos, de Espanha e da Irlanda sofreu um retrocesso significativo, situando-se novamente abaixo do objetivo de 90 %. Treze Estados-Membros situam-se abaixo de 80 % e precisam de continuar a envidar esforços significativos. A Polónia e a Croácia situam-se abaixo de 50 % (gráfico 3).

²⁰

A idade de escolaridade obrigatória é 4, 5, 6 ou 7 anos, consoante o Estado-Membro.



A taxa de acolhimento de crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória manteve-se praticamente estável...

... tendo passado de 84 % em 2006 para 86 % em 2010 na UE²¹. Este aumento muito ligeiro, em média, esconde variações mais significativas nos países em que foi introduzida uma combinação de várias medidas. No Luxemburgo (+ 22 pontos percentuais) foram criadas *maisons relais* (creches) em 2005, o sistema escolar foi reorganizado em 2009 (o ano em que a criança faz 3 anos foi integrado no primeiro ciclo da escola elementar, embora a título facultativo) e foram introduzidos títulos-serviço de acolhimento em 2009. Na Áustria (+ 13 pontos percentuais), foi introduzida uma contribuição federal para o aumento do número de lugares nas creches (ou seja, 24 500 novos lugares para as crianças até aos 6 anos entre 2008 e 2010). Além disso, a cobertura dos custos de 20 horas de guarda por semana, introduzida em 2009, teve um efeito positivo sobre a taxa de acolhimento. Entre 2010 e 2011 verificou-se uma degradação significativa da taxa de acolhimento em vários países, em especial na Roménia (- 25 pontos percentuais), em Espanha (- 9 pontos percentuais), em Chipre (- 8 pontos percentuais) e na Irlanda (-8 pontos percentuais).

O sistema dos cheques-serviço de acolhimento foi introduzido em 1 de março de 2009 no **Luxemburgo** pelo Ministério da Família e da Integração, em colaboração com as autoridades locais. Dá direito a 3 horas de guarda gratuitas por semana. Para as 21 horas de guarda seguintes, os pais pagam um preço muito reduzido de 3 EUR por hora no máximo. O cálculo deste preço varia em função do rendimento do agregado familiar e da ordem de nascimento da criança dentro do agregado familiar. O sistema foi criado de modo a assegurar um maior benefício às crianças em risco de pobreza ou de exclusão: para estas crianças, o sistema oferece mais horas de ajuda por semana durante o ano letivo e nos períodos de férias escolares.

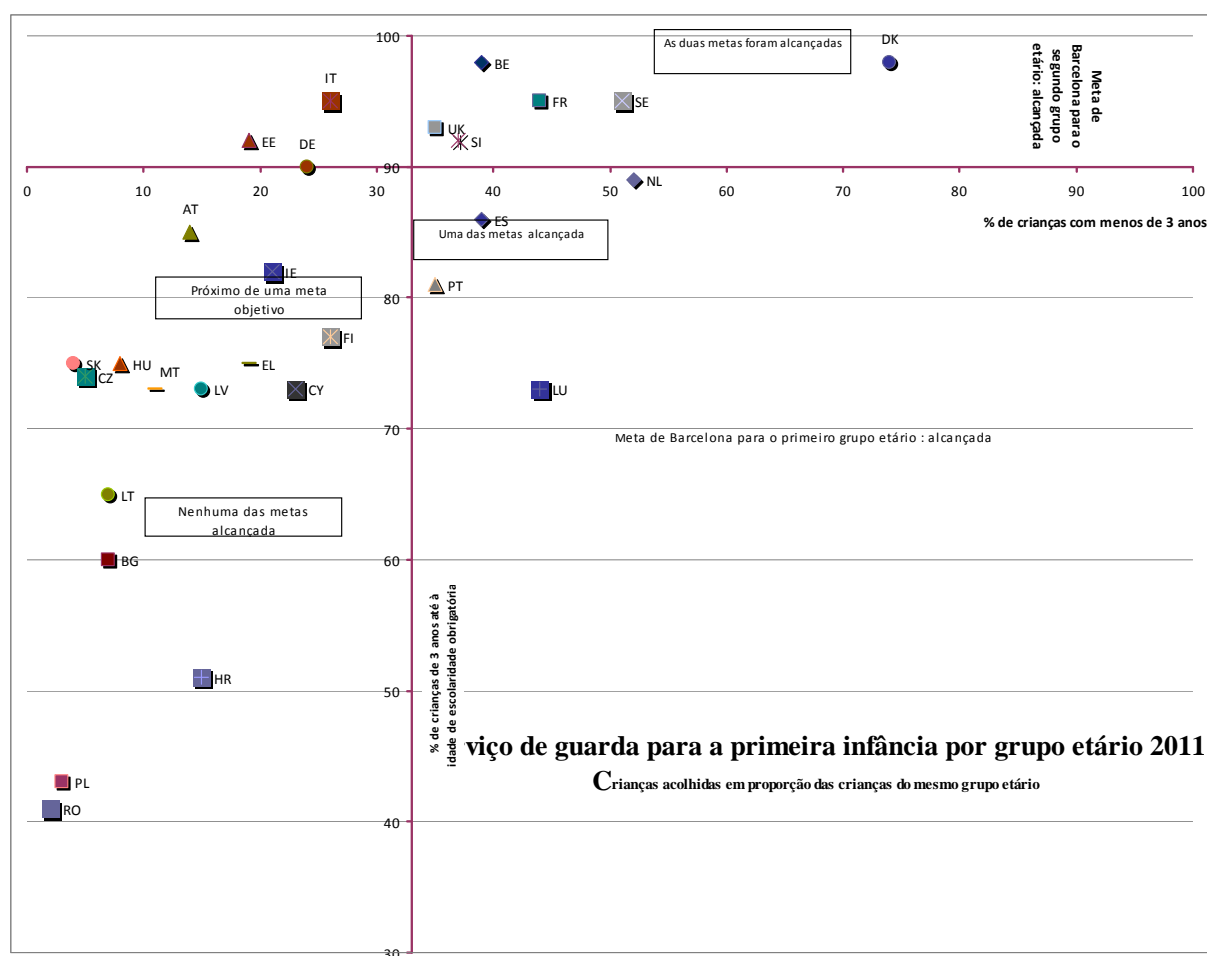
Em janeiro de 2011, 69,27 % das crianças até aos 12 anos estavam inscritas neste sistema²². Esta política é acompanhada de um aumento constante do número de lugares de acolhimento de crianças, incluindo nos serviços de acolhimento de crianças em idade escolar até aos 12 anos.

²¹ UE-25. Em 2011, a taxa de acolhimento é de 86 %, em média, na UE-25, e de 83 % na UE-27.

²² Ministério da Igualdade de Oportunidades, 2011.

Descrição rápida da situação dos Estados-Membros em 2011 relativamente às metas de Barcelona...

- 6 Estados-Membros atingiram ambas as metas preconizadas: Suécia, Bélgica, França, Eslovénia, Dinamarca e Reino Unido.
- Na categoria seguinte, 7 Estados-Membros alcançaram uma das duas metas. Trata-se de Portugal, Espanha, Países Baixos e Luxemburgo, para o primeiro grupo etário, e da Alemanha, Itália e Estónia para as crianças mais velhas.
- 3 Estados-Membros estão prestes a atingir uma das metas: a Finlândia apresenta uma taxa de acolhimento superior a 25 % para a primeira categoria etária; a Irlanda e a Áustria apresentam uma taxa superior a 80 % para o segundo grupo etário.
- 11 Estados-Membros têm ainda de envidar esforços significativos, nomeadamente, a Polónia, a Bulgária, a Grécia, a Roménia, a Eslováquia, a República Checa e a Croácia.



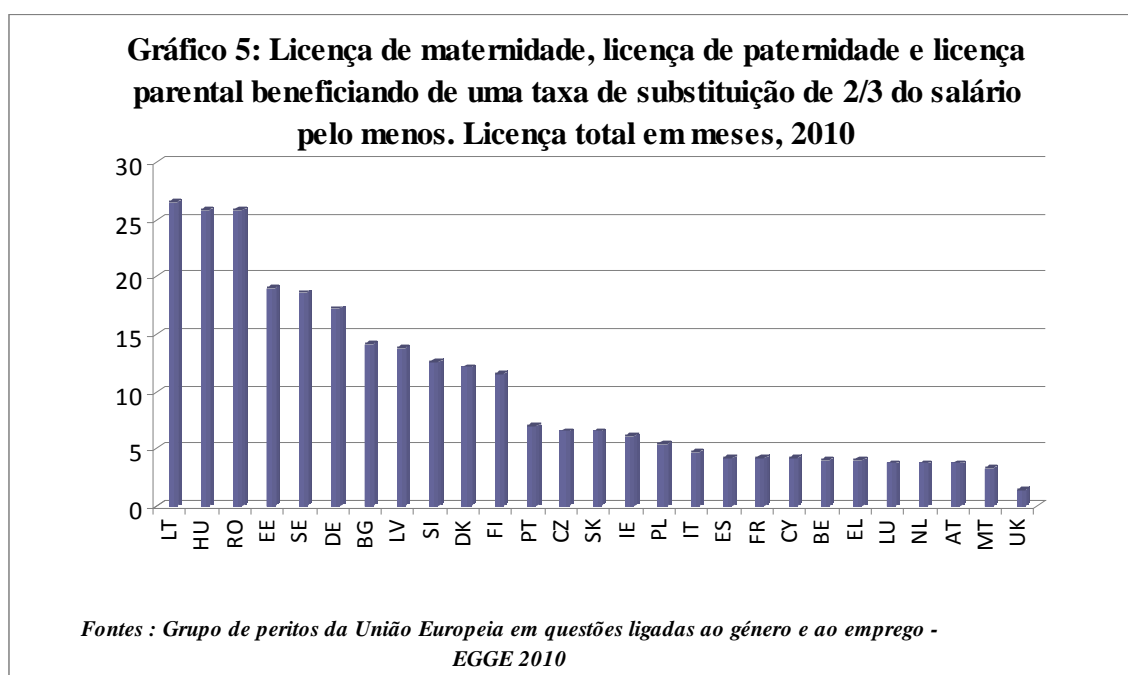
Os serviços são quase exclusivamente utilizados a tempo parcial...

... nalguns dos países que atingiram a meta preconizada. As horas de utilização dos serviços de acolhimento podem variar significativamente de um país para outro. Em vários países, estes serviços são utilizados a tempo parcial e não cobrem uma semana de trabalho completa. No Reino Unido, nos Países Baixos e na Irlanda, os serviços são essencialmente utilizados a tempo parcial independentemente do grupo etário. É de notar que, nalguns casos, o tempo de frequência é muito inferior a 30 horas por semana. No Reino Unido, por exemplo, um número significativo de lugares é ocupado durante menos de 20 horas no que se refere às crianças mais novas. É importante saber se a utilização dos serviços a tempo parcial está ligada a uma

escolha ou se resulta de limitações. Neste último caso, a falta de serviços a tempo inteiro poderia agir como um obstáculo ao trabalho a tempo inteiro, sobretudo para as mães solteiras.

Estratégias alternativas para a guarda da primeira infância...

... podem ser aplicadas. Por esta razão, a taxa de acolhimento relativamente baixa nalguns países não está necessariamente ligada a uma escassez de serviços neste setor. Por exemplo, o direito a licenças para assistência à família pode influenciar a procura de serviços de guarda para as crianças mais novas. Nos países nórdicos e na Eslovénia, é frequente a criança ser guardada pelos pais durante o primeiro ano de vida, findo o qual beneficia do direito a ser acolhida em creches. Noutros países, as licenças oferecidas são muito mais longas e, combinadas com a escassez de serviços de acolhimento, podem revelar-se prejudiciais à participação das mulheres no mercado de trabalho. É, pois, essencial que, para além da disponibilização de serviços de acolhimento após as licenças parentais, seja criada a possibilidade de os pais também tirarem licenças para assistência à família.



O recurso à guarda informal²³ (maioritariamente assegurada pelos avós) é significativo para ambas as categorias de idade, mas, na maioria dos casos, só é utilizada a tempo parcial e não pode ser considerada uma solução suficiente para permitir aos pais trabalhar a tempo inteiro. Além disso, a tendência para o prolongamento da vida ativa pode tornar mais difícil a solução que consiste no recurso aos avós.

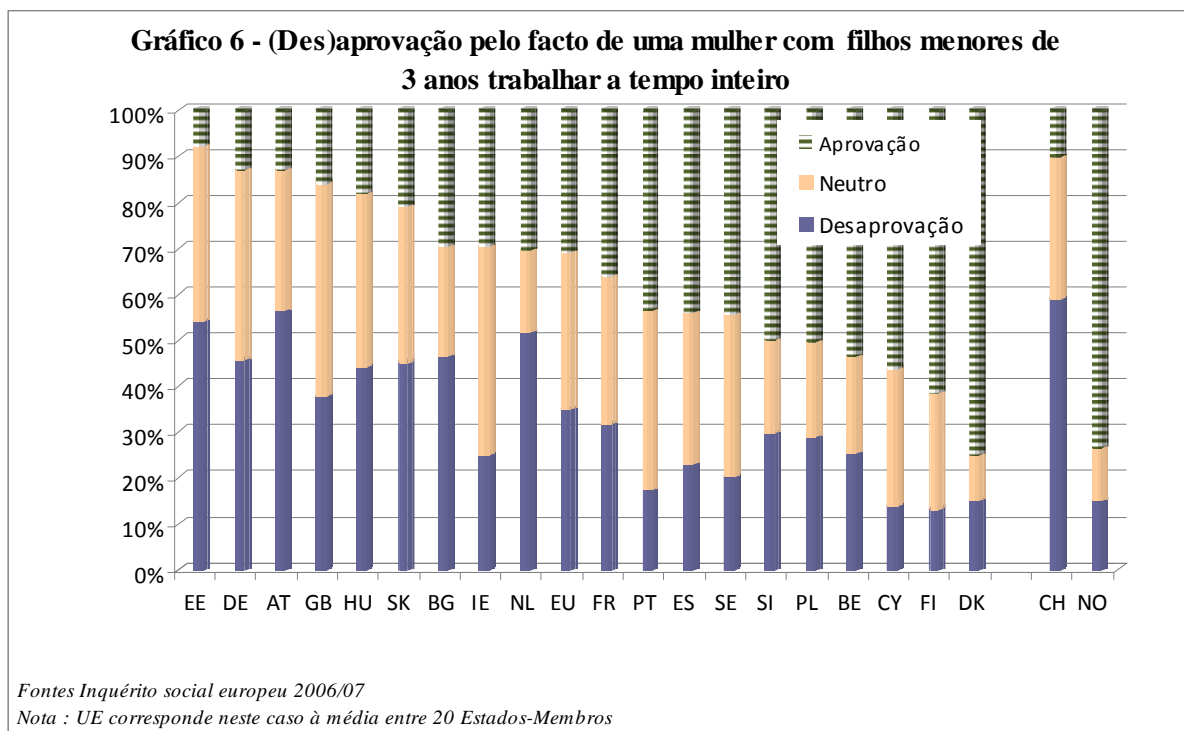
Na maioria dos países as atitudes variam em função da idade da criança...

... As creches e outros serviços formais são geralmente considerados positivos para as «crianças mais velhas», mas esta perceção positiva é menor quando se trata de crianças muito pequenas, apesar de os benefícios dos serviços de acolhimento de qualidade para o desenvolvimento das crianças (em especial as oriundas de meios desfavorecidos) terem sido amplamente demonstrados²⁴. O gráfico 6 revela uma certa reciprocidade entre o nível de aprovação relativo a mulheres com filhos pequenos que trabalham a tempo inteiro, por um

²³ Trata-se da guarda de crianças por uma ama (que não é controlada por uma estrutura organizada) na residência da criança ou no domicílio da própria ama, da guarda de crianças pelos avós, por outros membros do agregado familiar (exceto os pais), ou por outros familiares, amigos ou vizinhos.

²⁴ OCDE (2012) *Starting strong III*.

lado, e a taxa de acolhimento de crianças com menos de três anos por serviços de acolhimento, bem como a taxa de emprego das mães, por outro. A Dinamarca, a Finlândia, a Suécia e a Eslovénia combinam uma forte aprovação com elevadas taxas de acolhimento em serviços de guarda e de emprego feminino. O gráfico 6 mostra também taxas de desaprovação superiores a 50 % para os Países Baixos, a Áustria e a Estónia. Por último, embora o emprego a tempo inteiro das jovens mães seja geralmente aprovado em países como a Polónia e Chipre, a disponibilização de serviços de acolhimento de crianças deve ser desenvolvida para permitir às mães concretizarem as suas intenções no mercado de trabalho.



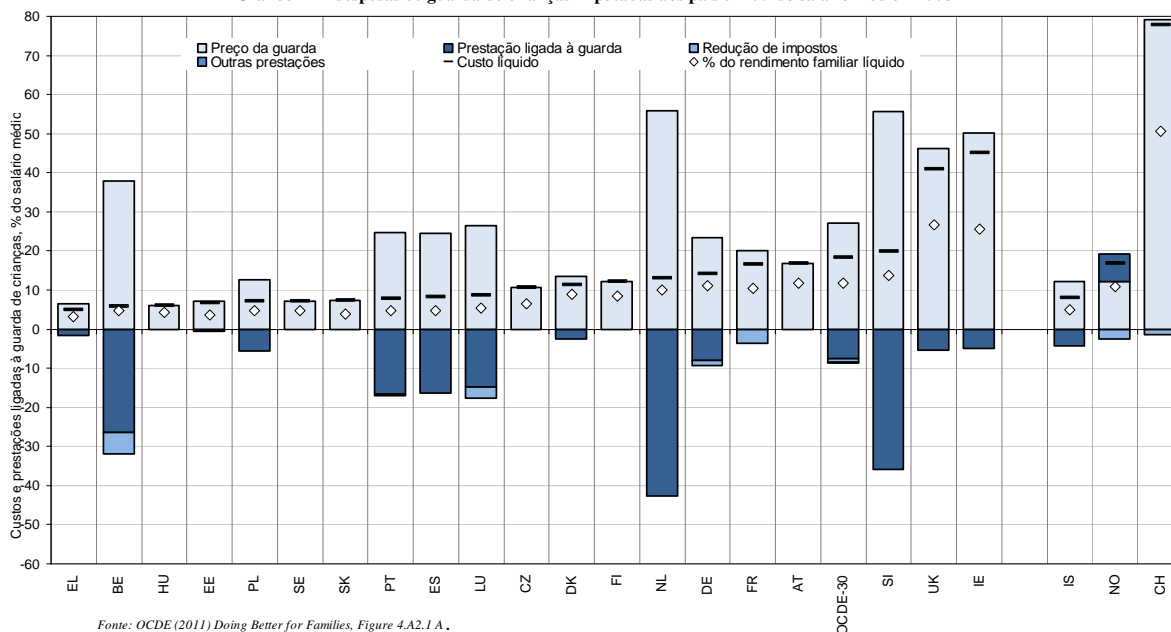
O custo continua a ser um obstáculo para muitos pais...

... Os serviços formais de acolhimento para a primeira infância só constituem um meio para os pais entrarem e/ou se manterem no mercado de trabalho se forem financeiramente acessíveis. Ora, 53 % das mães que declaram não trabalhar ou trabalhar a tempo parcial por razões ligadas aos serviços formais de acolhimento²⁵ consideram que o preço constitui um obstáculo. Este número ultrapassa 70 % na Irlanda, nos Países Baixos, na Roménia e no Reino Unido.

Os governos da maioria dos Estados-Membros subsidiam os serviços formais de acolhimento (sob a forma de subvenções diretas, de subsídios parentais em função dos rendimentos, de redução de impostos ou de cheques-serviços). O gráfico 7 mostra que os custos a cargo das famílias continuam a ser elevados, em especial no Reino Unido e na Irlanda, países em que representam mais de 41 % do rendimento líquido dos agregados familiares em que ambos os pais trabalham. Além disso, o custo destes serviços deve ser examinado em relação às outras políticas sociais e fiscais que também têm impacto sobre os rendimentos das famílias, dado que, mesmo dispondo de serviços de acolhimento muito subsidiados, os pais podem ter poucas vantagens em trabalhar, nomeadamente o que aufere menos rendimentos, se o trabalho for objeto de uma forte tributação.

²⁵ Fontes: LFS ad-hoc module 2010 Reconciliation between work and family life – entre 23 % e 18 % das mães cujo filho mais novo tem menos de 3 anos ou tem entre 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória trabalham a tempo parcial ou não trabalham por razões ligadas à guarda dos filhos.

Gráfico 7 - F despesas de guarda de crianças imputadas aos pais em % do salário médio - 2008



Fonte: OCDE (2011) Doing Better for Families, Figure 4.A2.1 A.

O custo dos serviços de acolhimento não tem o mesmo impacto nos agregados familiares com rendimentos elevados e nos de baixos rendimentos...

... e a amplitude das diferenças é notória. Em França, por exemplo, 64 % das famílias do quintil de rendimento superior recorrem a serviços de acolhimento contra apenas 15 % das famílias do quintil inferior. A situação é semelhante noutros países onde a taxa de acolhimento é significativa, como a Bélgica, a Finlândia e a Irlanda, mas também em países em que a taxa de acolhimento é mais baixa. Em contrapartida, na Dinamarca a taxa de acolhimento é muito elevada nas famílias do quintil inferior, ao passo que na Suécia, na Eslovénia e na Alemanha a utilização é equivalente no conjunto das famílias²⁶. As metas de Barcelona não poderão ser cumpridas sem acessibilidade, nomeadamente financeira, aos serviços de acolhimento para todas as categorias sociais.

Os critérios de prioridade podem também constituir um obstáculo...

... se a oferta for escassa, nomeadamente no caso dos pais inativos ou desempregados, quando a prioridade é dada aos pais empregados e, em especial, às famílias com dois rendimentos, o que impede a retoma da atividade do segundo progenitor.

Na **Bélgica** (Flandres), a procura de lugar nos serviços de acolhimento é superior à oferta. A Comunidade Flamenga tomou medidas estruturais a fim de aumentar a acessibilidade destes serviços. Por um lado, foi criado um sistema de participação financeira dos pais (PFP) baseado nos rendimentos para a guarda (não) subvencionada formal e familiar, que já existia no setor subvencionado. Por outro, foi instituído um sistema oficial de prioridade nas estruturas de acolhimento em que vigora o sistema PFP: 20 % dos lugares devem ser reservados às famílias monoparentais e às famílias com baixos rendimentos (que em ambos os casos estão desempregadas, em inserção profissional, etc.).

4. A QUALIDADE CONTINUA A SER DESIGUAL NA EUROPA

A qualidade observada continua a ser preponderante na escolha dos pais...

... embora não apareça em primeiro lugar nos fatores que os dissuadem de recorrer aos serviços formais de acolhimento para a primeira infância. Constitui um problema para 27 %

²⁶ EU-SILC, 2010.

das pessoas, em média, na Europa, depois do custo (59 %), da disponibilidade (58 %) e da acessibilidade - distância ou horário de funcionamento (41 %) ²⁷.

Avaliar a qualidade: um vasto campo de estudo...

... Estão em curso na UE numerosos trabalhos sobre a qualidade dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância (EAPI).

Na sua Comunicação sobre os serviços de educação e acolhimento na primeira infância ²⁸, a **Comissão Europeia** reiterou a necessidade de continuar a melhorar o acesso e de oferecer serviços de carácter universal. Referiu os domínios essenciais para assegurar a qualidade, nomeadamente os programas de ensino, os recursos humanos, a gestão e o financiamento, relativamente aos quais a cooperação política a nível europeu poderia melhorar a acessibilidade e a qualidade dos serviços de acolhimento. A convite dos ministros da educação ²⁹ e no âmbito do método de coordenação aberto, a Comissão criou recentemente um grupo de trabalho temático de decisores políticos, universitários e profissionais dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância com o objetivo de estabelecer um quadro europeu de qualidade para os EAPI.

Entre as características estruturais dos serviços, a dimensão do grupo de crianças varia, em média, entre 10 e 14 crianças na categoria até aos 3 anos e entre 20 e 25 crianças na categoria 3-6 anos ³⁰ e o rácio crianças/pessoal é de cerca de 15/1 na maioria dos Estados-Membros, situando-se entre 6/1 na Estónia e 21,5/1 em França na educação pré-escolar ³¹.

Muitas pessoas não qualificadas ainda trabalham no setor...

... O nível de estudos do pessoal dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância varia muito de um país para outro e as exigências em termos de competências aplicáveis aos auxiliares ou assistentes (que representam até 40-50 % do pessoal) são frequentemente negligenciadas, apesar de os estudos e os documentos políticos internacionais recomendarem que pelo menos 60 % do pessoal tenha um nível de estudos equivalente ao ensino secundário completo + 3 anos ³². Os assistentes (muitas vezes encarregados dos cuidados e do contacto com os pais) podem ter pouca ou nenhuma formação inicial e um acesso limitado à formação contínua, contrariamente aos educadores (encarregados do trabalho com as crianças), que são muitas vezes altamente qualificados e tiram partido destas oportunidades ³³.

As condições de trabalho no setor continuam a ser precárias...

... na maioria dos países. As taxas de rotatividade elevadas devido a contratos a tempo parcial ou atípicos são frequentes e têm um impacto negativo sobre a qualidade dos serviços. Além disso, as perspetivas de carreira são muito limitadas e o setor não veicula uma imagem de empregador de qualidade ³⁴.

O setor caracteriza-se por uma mão-de-obra essencialmente feminina...

²⁷ Eurofound 3rd EQLS 2012.

²⁸ COM(2011) 66.

²⁹ 2011/C 175/03.

³⁰ EGGE 2009.

³¹ SWD (2012) 373.

³² Classificação Internacional Tipo da Educação de nível 5.

³³ Estudo CORE para a DG EAC 2011.

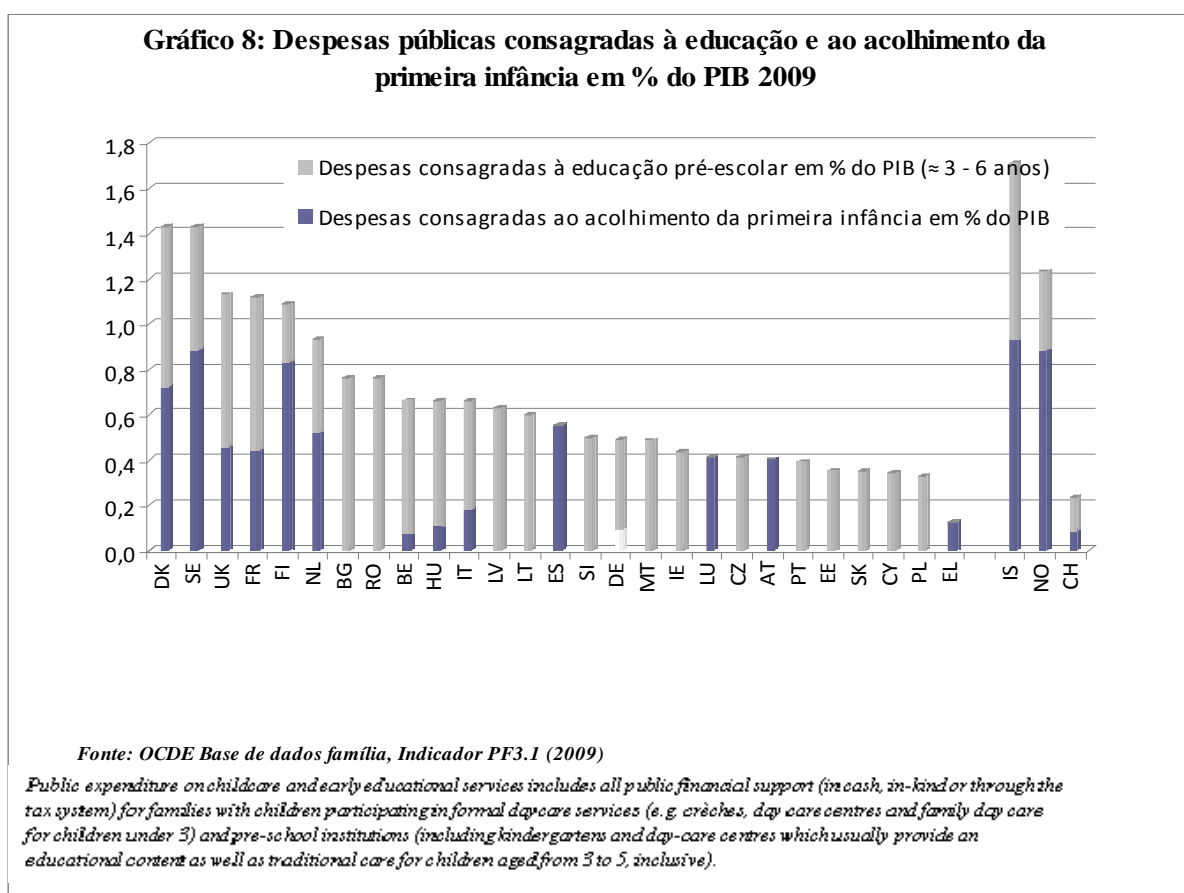
³⁴ Eurofound 2012.

... com 2 % a 3 % de homens, exceto na Dinamarca (8 %). Os peritos concordam que o número de homens que trabalham neste setor deve aumentar para 10 %, a fim de lutar contra os estereótipos em termos de género³⁵.

A **Dinamarca**, onde os serviços de educação e acolhimento para a primeira infância são integrados no sistema de proteção social, é pioneira no desenvolvimento de competências para os profissionais do setor (*pædagoguddannelsen*). A abordagem genérica³⁶ (que dá aos estudantes qualificações para trabalharem em vários contextos educativos, permitindo assim uma maior mobilidade profissional) e o reconhecimento da experiência anterior contribuíram para atrair mais homens para o setor dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância na Dinamarca em comparação com os outros Estados-Membros da UE.

O financiamento público direto dos serviços permite uma gestão mais eficaz...

... pelas autoridades públicas, economias de escala, uma melhor qualidade a nível nacional, uma formação mais eficaz dos educadores e um acesso mais justo do que os sistemas que preveem o pagamento de subsídios aos pais³⁷.



Em 2009, a parcela de despesas para os serviços de educação e acolhimento para a primeira infância em percentagem do PIB foi significativa na Dinamarca, na Suécia, no Reino Unido e em França, países que se situam acima do limiar de 1 % recomendado pelos peritos³⁸. No entanto, estas despesas diferem quanto à forma e não têm o mesmo impacto sobre o desenvolvimento e a qualidade dos serviços.

³⁵ Estudo CORE para a DG EAC 2011.

³⁶ Em oposição à abordagem especializada, em que os profissionais são formados e qualificados para trabalhar com grupos etários específicos em determinados estabelecimentos (por exemplo, creche, escola pré-primária). Estudo CORE para a DG EAC 2011.

³⁷ OCDE 2011 «*Améliorer le bien-être des familles*» (Melhorar o bem-estar das famílias).

³⁸ Rede da Comissão Europeia sobre o acolhimento de crianças 1996 - Qualidade dos serviços para a primeira infância.

Os sistemas integrados parecem oferecer uma maior coerência...

... entre as estruturas de acolhimento de crianças e o resto do sistema educativo, mais recursos para as crianças com menos de 3 anos e uma melhor formação do pessoal³⁹. O **modelo dividido**, em que o acolhimento das crianças com menos de três anos e a educação pré-escolar (até à idade de escolaridade obrigatória) são separados, é o mais comum na Europa. Nalguns Estados, os decisores políticos evoluíram para um **sistema** em que a oferta para as crianças mais pequenas é **integrada** no sistema educativo - como na Letónia, na Eslovénia, em Inglaterra, na Escócia e na Suécia - ou integrada no «sistema pedagógico» em sentido lato, como na Finlândia. Estes dois modelos coexistem apenas num número muito reduzido de países, (Dinamarca, Grécia, Espanha, Chipre e Lituânia). A integração dos serviços de acolhimento numa grande entidade pressupõe uma estrutura unitária e uma abordagem partilhada no que respeita ao acesso, aos subsídios, aos programas e ao pessoal, o que conduz a uma maior eficácia financeira⁴⁰. Afigura-se necessário favorecer uma interação entre o acolhimento e a educação das crianças, mesmo num sistema dividido, a fim de satisfazer todas as suas necessidades (cognitivas, sociais, afetivas e físicas)⁴¹.

A responsabilidade pela elaboração das políticas de educação e acolhimento para a primeira infância é partilhada...

... em muitos países pelo governo e as administrações locais. Uma das consequências positivas da descentralização foi a integração dos serviços de acolhimento e de educação da primeira infância a nível local, bem como uma maior atenção às necessidades locais. A descentralização pode também originar certos riscos. A delegação de poderes e de responsabilidades pode acentuar as diferenças em termos de acesso e de qualidade entre as regiões⁴². Por conseguinte, convém adotar uma abordagem geral e mais integrada dos serviços de educação e de acolhimento para a primeira infância a nível local, regional e nacional, envolvendo todas as partes interessadas - incluindo as famílias - e praticar uma cooperação transetorial estreita entre diferentes domínios de intervenção, como a educação, a cultura, os assuntos sociais, o emprego, a saúde e a justiça⁴³.

5. CUMPRIR AS METAS DE BARCELONA, UM EMPENHAMENTO RENOVADO NA ESTRATÉGIA «EUROPA 2020»

Mais de 10 anos após a sua adoção, as metas de Barcelona não foram cumpridas pela maior parte dos Estados-Membros. Além disso, a situação está a deteriorar-se em alguns deles. Devem ainda ser envidados esforços significativos para atingir níveis de disponibilidade satisfatórios, em especial no que se refere às crianças com menos de 3 anos. Acresce que o custo destes serviços continua a constituir um grande obstáculo para os pais, tal como os horários de funcionamento, nem sempre compatíveis com as suas responsabilidades profissionais. O investimento em serviços de educação e de acolhimento de qualidade, universais e acessíveis a todos deve prosseguir. Este esforço deve ser feito, em grande medida, a nível dos Estados-Membros. A Comissão presta apoio em várias vertentes.

³⁹ Kaga Y., Bennett J. e Moss P. (2010), *Caring and Learning Together, A Cross-national Study of Integration of Early Childhood Care and Education within Education*, Paris, UNESCO.

⁴⁰ Eurydice 2009 – «*L'EAJE en Europe: réduire les inégalités sociales et culturelles*» (Os serviços de educação e acolhimento para a primeira infância na Europa: reduzir as desigualdades sociais e culturais).

⁴¹ COM(2011) 66.

⁴² OCDE «*Petite enfance, grands défis- volume II*» (Primeira infância, grandes desafios- volume II).

⁴³ Conclusões do Conselho sobre a educação e acolhimento na primeira infância: 2011/C 175/03.

O desenvolvimento dos serviços de acolhimento sob vigilância no âmbito do Semestre Europeu...

Facilitar a participação no mercado de trabalho e o acesso ao emprego do segundo elemento de um agregado familiar graças a incentivos fiscais adequados e à criação de estruturas de acolhimento de crianças, de qualidade e a preços comportáveis, foi identificada como uma prioridade na Análise Anual do Crescimento⁴⁴. Nove Estados-Membros (AT, CZ, DE, HU, IT, MT, PL, SK e UK) receberam uma recomendação sobre o emprego das mulheres e sobre a disponibilidade e a qualidade dos serviços de acolhimento em 2012. Sete destes países já tinham recebido uma recomendação em 2011, enquanto a Eslováquia e Malta receberam pela primeira vez uma recomendação em 2012.

Os fundos estruturais constituem uma alavanca importante...

... Durante o período 2007-2013, estima-se que 2,6 mil milhões de EUR do Fundo Social Europeu foram consagrados a ações destinadas a promover o emprego e a participação sustentável das mulheres no mercado do trabalho e a conciliação entre vida profissional e vida privada, incluindo medidas para facilitar o acesso aos serviços de acolhimento e de cuidados para as pessoas a cargo. Além disso, foram disponibilizados aos Estados-Membros entre 2007 e 2013 cerca de 616 milhões de EUR provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para o financiamento de infraestruturas de acolhimento de crianças⁴⁵. Quase todos os Estados-Membros afetaram recursos aos serviços de acolhimento de crianças. No entanto, as despesas totais variam muito de um Estado-Membro para outro, em função do orçamento disponível a título dos fundos estruturais e da sua situação em termos de oferta de serviços.

O FSE desempenha um papel importante na criação e no funcionamento de serviços formais de acolhimento de crianças na **Polónia**, no âmbito do Programa Operacional Capital Humano.

Desde 2012, uma medida que beneficia de um orçamento de 46 milhões de EUR permite cofinanciar (em 85 %) projetos nos seguintes domínios:

- apoio à criação e ao funcionamento de creches e de clubes de crianças, incluindo a cobertura das despesas de guarda de crianças com idade inferior a 3 anos, se pelo menos um dos pais regressar ao mercado de trabalho após uma interrupção relacionada com o nascimento ou a educação dos filhos;
- apoio aos serviços prestados por uma ama.

O primeiro convite à apresentação de projetos permitirá a criação de 171 creches e de 23 clubes de crianças, bem como a assinatura de 7 contratos para a prestação de serviços por uma ama. Esta medida insere-se numa iniciativa mais abrangente de reforma regulamentar e de alargamento do tipo e da quantidade da oferta de serviços de acolhimento (programa «Malush»).

Existe uma medida semelhante para cofinanciar projetos relativos à educação pré-escolar para as crianças dos 3 aos 5 anos com um orçamento de 369 milhões de EUR.

A Comissão prossegue a cooperação com os parceiros sociais...

... que desempenham um papel fundamental no domínio da conciliação entre vida profissional e vida privada, em cooperação com as autoridades públicas.

A Comissão reforçará também a colaboração entre os seus serviços...

... encarregados das políticas pertinentes em matéria de educação e acolhimento na primeira infância (justiça, direitos fundamentais e cidadania, educação e cultura, emprego e políticas sociais, saúde, etc.).

A Comissão prosseguirá o acompanhamento das metas de Barcelona...

⁴⁴ COM(2012) 750.

⁴⁵ No final de 2011, 74 % deste orçamento foi atribuído a projetos selecionados.

... ajudando os Estados -Membros a desenvolverem a sua capacidade estatística, melhorando a recolha de dados e aperfeiçoamento a forma de determinar a utilização dos serviços de acolhimento de crianças no âmbito do inquérito EU-SILC, designadamente recolhendo informações comparáveis sobre os obstáculos ao acesso a estes serviços (custo, falta de vagas, etc.).

A Comissão continuará a dar o seu apoio aos Estados-Membros

- Cada vez que for necessário, ao longo dos Semestres Europeus, a Comissão continuará a adotar recomendações específicas que incitem os Estados-Membros a cumprir as metas de Barcelona e a manter o investimento público, apesar da crise económica.
- Na programação dos fundos europeus, a Comissão trabalhará em conjunto com os Estados-Membros para explorar plenamente as possibilidades de cofinanciamento oferecidas pelos fundos estruturais e os outros programas da UE, como o programa «Erasmus para Todos», incluindo durante o próximo período de programação, para desenvolver os serviços de educação e acolhimento na primeira infância e para outras pessoas a cargo, a formação do pessoal e a melhoria da qualidade dos serviços.

Desenvolver serviços de acolhimento unicamente para as crianças em idade pré-escolar não é suficiente para permitir às mulheres e aos homens escolherem livremente como conciliar a vida profissional e a vida privada e não tem em consideração as dificuldades encontradas nas diferentes fases da vida. Por conseguinte, a Comissão deve:

- promover uma combinação de medidas para a conciliação entre vida profissional e vida privada constituídas por modalidades de trabalho flexíveis, um sistema de licenças por motivos familiares e a disponibilização de serviços de acolhimento a preços acessíveis e de qualidade para as crianças em idade pré-escolar, mas também para as crianças e pré-adolescentes escolarizados fora dos horários escolares e para outras pessoas a cargo;
- encorajar também os Estados-Membros a eliminar os entraves (incluindo de carácter fiscal) à participação das mulheres na vida profissional e a incitar os homens a assumir mais responsabilidades familiares, nomeadamente tirando licenças por motivos familiares em pé de igualdade com as mulheres.

O presente relatório reflete o empenhamento da Comissão, no quadro das suas competências, em apoiar o cumprimento das metas de Barcelona e o desenvolvimento de serviços de acolhimento de crianças de qualidade, acessíveis e a preços módicos, de modo a suprimir os obstáculos ao emprego dos progenitores, favorecer a inclusão social e promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.