COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.5.2018
COM(2018) 273 final

CORRIGENDUM
This document corrects document COM(2018) 273 final of 08.05.2018.
Concerns the Portuguese language version.
The country codes were not all visible in figures 5, 7 and 8.
The text shall read as follows:

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

sobre o desenvolvimento de estruturas de acolhimento de crianças da primeira infância a fim de reforçar a participação das mulheres no mercado de trabalho, a conciliação entre a vida profissional e familiar dos trabalhadores com filhos e um crescimento sustentável e inclusivo na Europa (os «objetivos de Barcelona»)

Resumo

A disponibilidade e a acessibilidade de estruturas de acolhimento de crianças com elevada qualidade e a preços módicos são essenciais para que as mulheres, e os homens, com responsabilidades familiares possam participar no mercado de trabalho[1]. A existência de sistemas de educação e acolhimento na primeira de elevada qualidade infância é também um instrumento importante para dar resposta a eventuais desvantagens sociais das crianças[2] e favorável para o desenvolvimento cognitivo e social das crianças desde tenra idade[3].

Já no ano de 2002 o Conselho Europeu de Barcelona[4] reconhecia esta situação, tendo estabelecido metas relativas à disponibilidade de estruturas de acolhimento de qualidade e a preços acessíveis para as crianças em idade pré-escolar, por meio da definição de dois objetivos: acolhimento de 90 % das crianças a partir dos três anos até à idade de escolaridade obrigatória e de 33 % das crianças com menos de três anos.

O objetivo do presente relatório é avaliar, no âmbito da aplicação da Comunicação da Comissão em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores[5], em que medida os Estados-Membros progrediram no cumprimento das metas de Barcelona desde o relatório de 2013.

De modo geral, na UE-28, a meta de Barcelona foi atingida no caso das crianças com menos de 3 anos de idade, uma vez que 32,9 % das crianças nessa faixa etária participam em estruturas de acolhimento, não obstante as grandes diferenças entre Estados-Membros.

Segundo os dados mais recentes de 2016, o objetivo de 33 % foi já amplamente alcançado em 12 Estados-Membros da UE, tendo, em 7 dos 12 Estados-Membros, entre 33 % e 49 % das crianças acesso a estruturas de acolhimento de crianças e, em 5 Estados-Membros da UE, 50 % ou mais das crianças acesso a esse tipo de estruturas. Nos restantes 16 Estados-Membros, menos de 33 % das crianças têm acesso a essas estruturas, sendo que, em 10 Estados-Membros, menos de 25 % das crianças de tenra idade beneficiam das estruturas de acolhimento.

A meta de Barcelona para as crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória ainda não foi atingida. Em 2016, 86,3 % das crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória participaram em estruturas formais de acolhimento de crianças ou frequentaram o ensino pré-escolar. A meta de Barcelona foi atingida em 12 Estados-Membros, ficando os restantes 16 Estados-Membros aquém da meta.

A disponibilidade e a utilização de estruturas de acolhimento de crianças é influenciada por vários fatores, dos quais o direito legal aos serviços de acolhimento de crianças, assim como a acessibilidade e a qualidade destes serviços. A adaptabilidade dos serviços às necessidades dos pais, nomeadamente em termos de distância em relação às estruturas de acolhimento e de adaptação do horário de abertura aos padrões e necessidades laborais, também desempenha um papel importante.

1 Compromisso Estratégico da Comissão para a Igualdade de Género 2016/-2019

2 Recomendação da Comissão «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», COM (2013)112 final de 20.2.2013 e SWD (2017) 258 final.

3 Quadro estratégico para a educação e a formação 2020 («EF 2020»), JO C 119 de 28.5.2009, p. 2.

4 Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15-16 de março de 2002.

5 Comunicação da Comissão intitulada «Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores», COM(2017) 252 final de 26.4.2017.

Atendendo a que as responsabilidades familiares são o principal fator para a baixa participação das mulheres no mercado de trabalho – que origina perdas que vão até 370 mil milhões de euros para a Europa –, os objetivos de Barcelona, adotados pelo Conselho Europeu em 2002, continuam a assumir uma importância crucial em 2018.

1. Contexto político

A sub-representação das mulheres é um dos problemas mais persistentes que afetam o mercado de trabalho em todos os Estados-Membros da União Europeia (UE). Globalmente, a disparidade de género no emprego, isto é, a difrença entre as taxas de emprego dos homens e das mulheres, é de 11,6 pontos percentuais, atingindo 18,2 pontos percentuais quando medida em equivalentes a tempo inteiro[6]. O prejuízo económico resultante desta disparidade cifra-se em 370 mil milhões de euros por ano[7].

A baixa participação das mulheres no mercado de trabalho deve-se principalmente ao facto de as responsabilidades familiares recaírem muito mais sobre elas do que sobre os homens. As mulheres assumem essas responsabilidades em diversas fases da sua vida, mas muito em especial quando têm filhos pequenos. Em 2016, a taxa média de emprego das mulheres com um filho menor de 6 anos era 9 pontos percentuais inferior à das mulheres sem filhos pequenos, sendo que, em vários Estados-Membros, a diferença chega a ser superior a 30 pontos percentuais. Em alguns Estados-Membros, 25 % das mulheres inativas estão nessa situação devido a responsabilidades familiares.

A disponibilidade e a acessibilidade de estruturas de acolhimento de crianças com elevada qualidade e preços módicos são essenciais para que as mulheres, e os homens, com responsabilidades familiares possam participar no mercado de trabalho.

Já no ano de 2002 o Conselho Europeu de Barcelona[8] reconhecia esta situação, tendo estabelecido metas relativas à disponibilidade de estruturas de acolhimento de qualidade e a preços acessíveis[9] para as crianças em idade pré-escolar, por meio da definição de dois objetivos:

> «*Os Estados-Membros deverão eliminar os desincentivos à participação das mulheres no mercado de trabalho, procurando garantir, 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 de escolaridade obrigatória e*
> - *pelo menos 33 % das crianças com menos de 3 anos*.»

O Conselho Europeu exigiu que estas metas fossem alcançadas até 2010. No relatório de 2013, em que faz o ponto da situação relativamente ao cumprimento das metas, a Comissão Europeia concluiu que

[6] Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho, 2016.
[7] Eurofound (2016), *As disparidades de género no emprego: desafios e soluções*.
[8] Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15 e16 de março de 2002, disponíveis em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-02-930_pt.htm
[9] A referência ao «acolhimento», às «estruturas de acolhimento» e às «estruturas formais de acolhimento» de crianças no âmbito das metas de Barcelona inclui a educação, na medida em que as crianças também são acolhidas nos estabelecimentos de ensino pré-escolar, até à idade de escolaridade obrigatória. Nas estruturas de acolhimento de crianças abaixo dessa idade incluem-se, por conseguinte, as creches ou outros centros de guarda diurnos, nomeadamente as creches familiares, as amas certificadas, a educação pré-escolar ou uma educação escolar obrigatória equivalente, bem como os serviços fora do horário letivo. As expressões «educação e acolhimento na primeira infância» e «ensino pré-escolar» são utilizadas como sinónimos no presente relatório.

estas não tinham sido cumpridas para nenhuma das duas categorias de crianças, ou seja, crianças dos 0 aos 3 anos e dos 3 anos até à idade de escolaridade obrigatória[10].

Em 2013, o relatório da Comissão Europeia sobre as metas de Barcelona[11] declarou que, não obstante os progressos realizados desde 2002, a oferta de estruturas de acolhimento para crianças ainda não estava em consonância com os objetivos fixados e que era necessário envidar esforços significativos para se atingir níveis de disponibilidade satisfatórios, em especial no que se refere às crianças com menos de 3 anos:

- apenas seis Estados-Membros conseguiram atingir as metas para ambas as faixas etárias (dos 0 aos 3 anos e dos 3 anos até à idade de escolaridade obrigatória) em 2011[12];
- três Estados-Membros só atingiram a meta para as crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória[13];
- quatro Estados-Membros só atingiram a meta para as crianças dos 0 aos 3 anos[14].

O relatório da Comissão não se centrou apenas na disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças, tendo analisado igualmente a acessibilidade, a razoabilidade dos preços e a qualidade dos serviços de acolhimento disponíveis.

Com efeito, para garantir a plena participação das mulheres no mercado de trabalho, é necessário que existam estruturas de acolhimento de crianças disponíveis a tempo inteiro e que estas satisfaçam as exigências do trabalho durante os horários laborais dos pais e nos períodos de férias escolares. Além disso, os serviços de acolhimento de crianças só constituem realmente uma opção viável se as trabalhadoras conseguirem pagá-los e estiverem suficientemente convictas da sua elevada qualidade.

É por esta razão que as metas de Barcelona, e os objetivos nelas incluídos, foram também reafirmadas no Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres (2011-2020) e referidas na Estratégia Europa 2020.

Além do acompanhamento regular do cumprimento das metas de Barcelona, a disponibilidade de serviços de acolhimento de crianças de alta qualidade e a preços acessíveis é controlada, enquanto meio fundamental para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, no âmbito do processo do Semestre Europeu. Este é o quadro de governação económica anual da UE que visa acompanhar, prevenir e corrigir tendências económicas problemáticas[15].

No contexto do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão adotou, em 26 de abril de 2017, a iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar, um conjunto de medidas legislativas e não legislativas que visam modernizar os atuais quadros jurídicos e políticos relativos a regimes de licenças para assistência à família[16], modalidades de trabalho flexíveis e serviços de cuidados formais, bem como combater os desincentivos económicos ao trabalho das pessoas que são a segunda fonte de rendimento da família. A melhoria da qualidade, da razoabilidade dos preços e da acessibilidade dos serviços de acolhimento de crianças é uma componente importante desta iniciativa, sendo levada a

[10] No presente relatório, a fim de manter a conformidade com a terminologia utilizada nas Conclusões do Conselho de Barcelona, a idade de escolaridade obrigatória refere-se à idade de início do ensino básico obrigatório, que é de 6 anos na maioria dos países.
[11] Comissão Europeia, Barcelona objectives (2013), disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/130531_barcelona_en_0.pdf.
[12] Bélgica, Dinamarca, França, Suécia, Eslovénia e Reino Unido.
[13] Alemanha, Itália e Estónia.
14 Luxemburgo, Países Baixos, Espanha e Portugal.
[15] Em 2017, seis países receberam uma recomendação específica para abordarem as questões relativas ao acolhimento de crianças como parte dos obstáculos à participação das mulheres no mercado de trabalho. Em 2018, o acolhimento de crianças foi realçado como uma questão merecedora de especial atenção em 17 relatórios por país, que referiram aspetos nacionais específicos, como a disponibilidade, a razoabilidade dos preços, a acessibilidade das estruturas de acolhimento de crianças e a participação das mulheres na vida ativa.
[16] Os regimes de licenças para assistência à família incluem a licença de maternidade, a licença de paternidade e a licença parental, bem como a licença de cuidador.

cabo através de um acompanhamento regular dos objetivos, de uma melhor recolha de dados e da promoção do recurso aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para investir em infraestruturas sociais[17].

Os serviços de acolhimento de crianças a preços comportáveis e de alta qualidade não contribuem apenas para a conciliação da vida profissional e familiar, que favorece a participação das mulheres no mercado de trabalho e reforça a igualdade entre homens e mulheres. Contribuem igualmente para a integração socioeconómica das crianças e o desenvolvimento das suas competências desde tenra idade[18].

A Recomendação da Comissão de 2013 sobre «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»[19], aprovada pelo Conselho em novembro de 2013, exorta os Estados-Membros a investirem mais em políticas destinadas a reforçar os direitos das crianças, reduzir a pobreza infantil e melhorar o bem-estar das crianças. Faz parte de um «pacote de investimento social» muito mais vasto, que fornece aos Estados-Membros orientações políticas sobre o investimento social ao longo da vida. A recomendação salienta que está amplamente demonstrado que as crianças desfavorecidas que beneficiaram de serviços de acolhimento de crianças são menos propensas a abandonar o ensino secundário e a enfrentar situações de desemprego, evitando, assim, vários outros problemas sociais.

Além disso, o Conselho «Educação» de 2009 adotou critérios de referência para a educação e a formação no âmbito do quadro estratégico «Educação e Formação 2020» (EF 2020) [20], incluindo um relativo às crianças entre os 4 anos e a idade de escolaridade obrigatória[21]. De acordo com este critério de referência ou meta, pelo menos 95 % das crianças nesta faixa etária devem participar na educação e no acolhimento na primeira infância[22]. O objetivo do quadro estratégico EF 2020 consiste em melhorar os sistemas de educação e formação nacionais, de modo a fazer da UE a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo.

Além das metas de Barcelona, a Comissão acompanha regularmente a aplicação dos objetivos em matéria de educação e formação definidos no EF 2020, incluindo o objetivo relativo às crianças entre os 4 anos e a idade de escolaridade obrigatória[23]. Em 2017, a Comissão constatou que, na União Europeia, em média, 94,8 % das crianças nesta faixa etária participavam na educação e no acolhimento na primeira infância. Por conseguinte, é possível considerar que o objetivo do EF 2020 foi, de um modo geral, atingido. À luz desta constatação, a Comissão anunciou, na sua Comunicação sobre a conciliação da vida profissional e familiar, uma revisão do atual objetivo do EF 2020 Esta foi confirmada na sua Comunicação de 17 de novembro de 2017 sobre o reforço da identidade europeia[24], na qual sugeriu que o objetivo de 95 % poderia ser alargado às crianças entre os 3 anos e a idade de

[17] Ver Comunicação da Comissão intitulada «Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores», COM(2017) 252 final de 26.4.2017.

[18] Vários projetos de investigação financiados no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação e do Desafio Societal 6 do Programa Horizonte 2020 (A Europa num mundo em mudança – sociedades inclusivas, inovadoras e reflexivas) também fornecem provas da importância da existência de estruturas de acolhimento de crianças de elevada qualidade. Estes projetos abordam o papel da educação e do acolhimento na primeira infância no que diz respeito às desigualdades e à pobreza, bem como ao bem-estar e ao desenvolvimento das crianças, e também a escolha de diferentes opções de acolhimento de crianças, tendo em conta as especificidades das famílias (socioeconómicas, culturais) e os diferentes contextos institucionais.

[19] Ver SWD(2017) 258 final.

[20] Quadro estratégico para a educação e a formação 2020 («EF 2020»), JO C 119 de 28.5.2009, p. 2.

[21] No quadro estratégico para a educação e a formação 2020 («EF 2020»), a idade de escolaridade obrigatória é referida como sendo a idade de início do ensino primário obrigatório.

[22] A expressão «educação e acolhimento na primeira infância», empregue no Compromisso Estratégico para a Educação e a Formação, é utilizada no presente relatório como sinónimo de acolhimento de crianças, a expressão utilizada nas metas de Barcelona.

[23] Comissão Europeia (2017), *Education and Training Monitor 2017* [«Monitor da Educação e da Formação 2017», documento em inglês], disponível em: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf.

[24] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura – Contributo da Comissão Europeia para a cimeira de Gotemburgo de 17 de novembro de 2017, COM (2017) 673 final.

escolaridade obrigatória. Tal revisão implicaria um aumento em 5 % da atual meta de Barcelona para as crianças nesta faixa etária. A Comissão comprometeu-se ainda a tomar em consideração a qualidade dos sistemas de acolhimento de crianças.

Em maio de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de recomendação do Conselho sobre sistemas de educação e acolhimento na primeira infância, como parte do «Pacote Educação»[25], acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão. O objetivo da proposta é incentivar e apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar o acesso e a qualidade dos seus sistemas de educação e acolhimento na primeira infância. A proposta parte da constatação de que os primeiros anos de vida de uma pessoa são os mais formativos para o desenvolvimento de competências de base e capacidades de aprendizagem que podem influenciar fortemente as perspetivas de educação e emprego futuras, bem como a realização pessoal e a satisfação com a vida em geral.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, aprovado pelos Estados-Membros em 17 de novembro de 2017, confirmou a importância das estruturas formais de acolhimento de crianças. O «Painel de Indicadores Sociais», que o acompanha, monitoriza a aplicação do princípio 11 do Pilar, relativo às estruturas de acolhimento de crianças, em especial de crianças com menos de 3 anos.

De tudo o que precede resulta que o acesso a serviços de educação e acolhimento na primeira infância com elevada qualidade e preços comportáveis tem três objetivos principais:

- aumentar o potencial das mulheres com filhos no mercado de trabalho;
- desenvolver as competências cognitivas e sociais das crianças em idade pré-escolar;
- reforçar a inclusão social das crianças de meios socioeconómicos desfavorecidos[26].

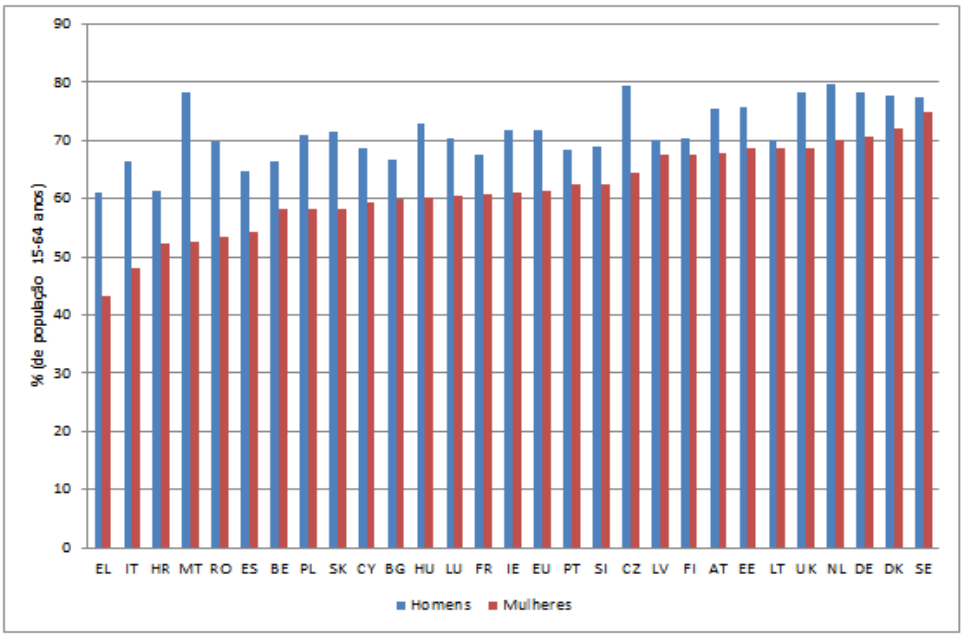
O objetivo do presente relatório é avaliar, no âmbito da aplicação da Comunicação da Comissão em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, em que medida os Estados-Membros progrediram no cumprimento das metas de Barcelona desde o relatório de 2013. Esta avaliação, juntamente com a conclusão de que o EF 2020 foi, de um modo geral, alcançado, mostra que pode ter chegado o momento de ponderar uma revisão global coerente de todos os objetivos relativos às crianças entre os 0 anos e a idade de escolaridade obrigatória.

[25] Proposta da Comissão de Recomendação do Conselho sobre sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade.
[26] *Taking stock of the 2013 Recommendation on «Investing in children: breaking the cycle of disadvantage»* [Ponto da situação sobre a Recomendação de 2013 «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», documento em inglês], SWD(2017), 258 final.

2. A importância das estruturas de acolhimento de crianças para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho

Embora a participação das mulheres no mercado de trabalho tenha aumentado, ainda há uma disparidade entre a participação feminina e a masculina em todos os Estados-Membros. Na UE-28, essa disparidade é de 11,6 pontos percentuais, ou 18,2 pontos percentuais quando medida em equivalentes a tempo inteiro. A Lituânia é o Estado-Membro com um nível de disparidade mais baixo (2 %) e Malta o que tem um nível mais elevado (27 %).

[Gráfico 1: Taxa de emprego de homens e mulheres com idade entre 15 e 64 anos, 2016 (%)



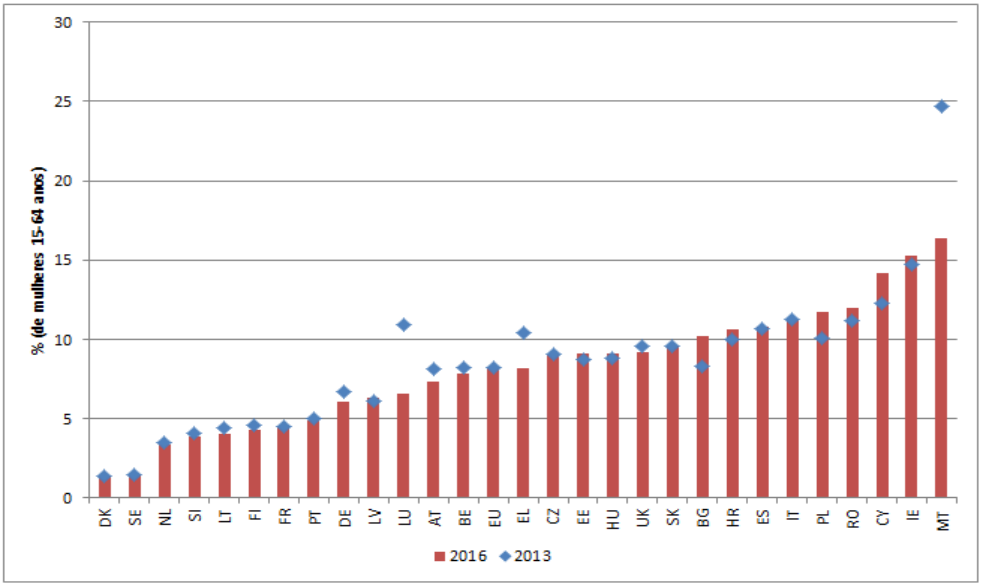
Fonte: IFT 2016

A disparidade no emprego entre homens e mulheres está estreitamente relacionada com as responsabilidades familiares.

Embora na maioria dos Estados-Membros o modelo de agregado familiar com duas fontes de rendimento (em que ambos os membros do casal trabalham a tempo inteiro) ou o modelo alterado de «ganha-pão» (em que um dos membros do casal trabalha a tempo parcial e o outro a tempo inteiro) tenham substituído o modelo do ganha-pão masculino, persiste uma significativa disparidade de género em termos de inatividade e trabalho a tempo parcial: 31 % das mulheres trabalham a tempo parcial, ao passo que apenas 8 % dos homens se encontram nessa situação. Os Países Baixos têm a percentagem mais elevada de trabalhadores a tempo parcial, sendo que 76,4 % das mulheres e 26,2 % dos homens trabalham nesse regime.

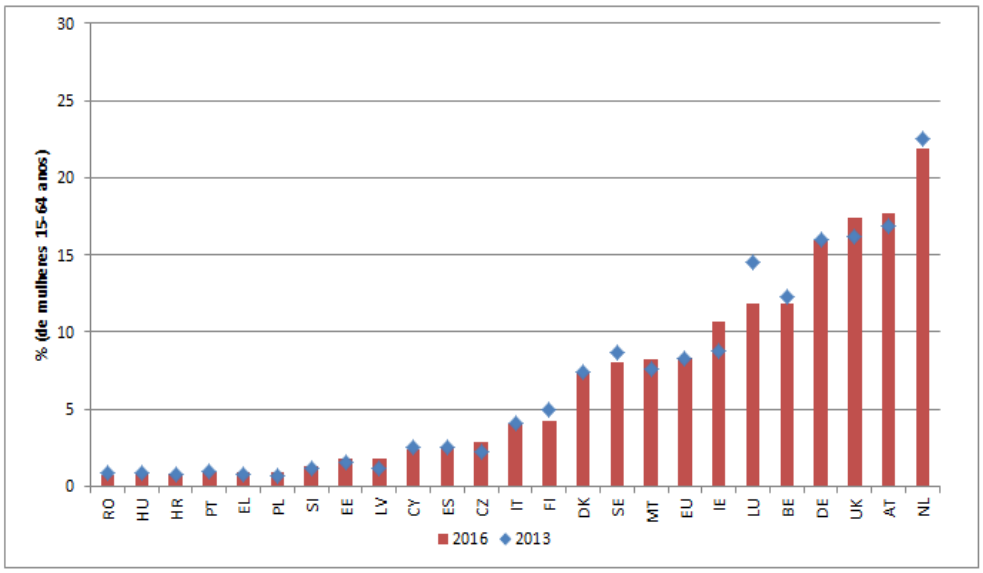
As diferenças entre os Estados-Membros são notórias, quando se analisam as razões que levam as mulheres a abandonar o mercado de trabalho ou a trabalhar a tempo parcial (Gráficos 1 e 2). Com efeito, mais de 10 % das mulheres em Malta, Irlanda, Chipre, Roménia, Polónia, Itália, Espanha, Croácia e Bulgária estão inativas devido às suas responsabilidades pessoais ou familiares, principalmente para poderem cuidar de crianças ou de adultos com deficiência (Gráfico 2 *infra*). Além disso, nos Países Baixos, Áustria, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda, mais de 10 % das mulheres trabalham a tempo parcial devido a responsabilidades familiares (Gráfico 3 *infra*).

[Gráfico 2: Inatividade devido a responsabilidades pessoais e familiares (cuidar de crianças ou de adultos com deficiência e outras responsabilidades pessoais ou familiares), mulheres, %]



Fonte: IFT 2006-2013

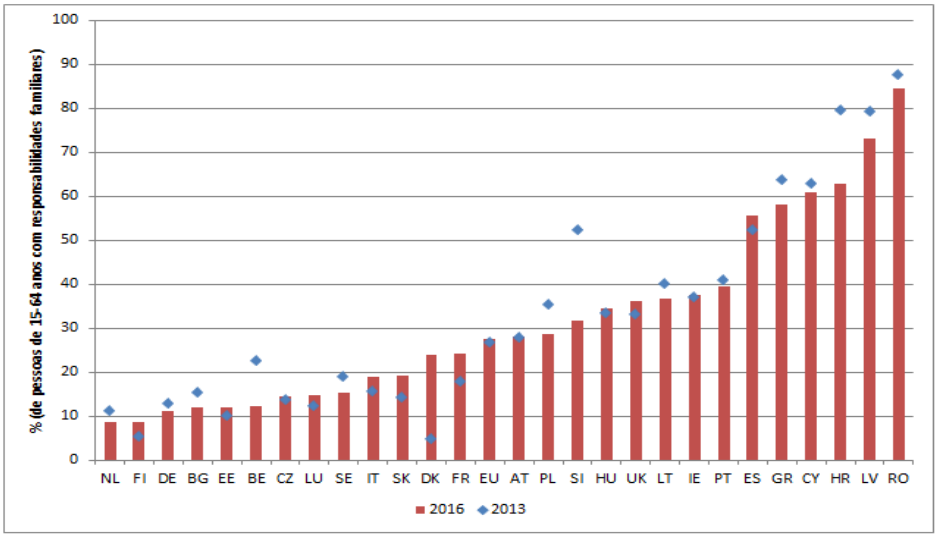
[Gráfico 3: Trabalho a tempo parcial devido a responsabilidades pessoais e familiares (cuidar de crianças ou de adultos com deficiência e outras responsabilidades pessoais ou familiares), mulheres, %]



Fonte: IFT 2006-2013

Um exame mais aprofundado das causas da inatividade e do trabalho a tempo parcial revela que cerca de 20 % das pessoas com responsabilidades familiares estão inativas ou trabalham a tempo parcial devido à falta de infraestruturas de prestação de cuidados. As percentagens nacionais de pessoas nessa situação variam desde mais de 80 % na Roménia e na Letónia até mais de 30 % na Croácia, Chipre, Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal, Lituânia, Hungria, Eslovénia e Polónia e menos de 10 % nos Países Baixos, Finlândia e Suécia.

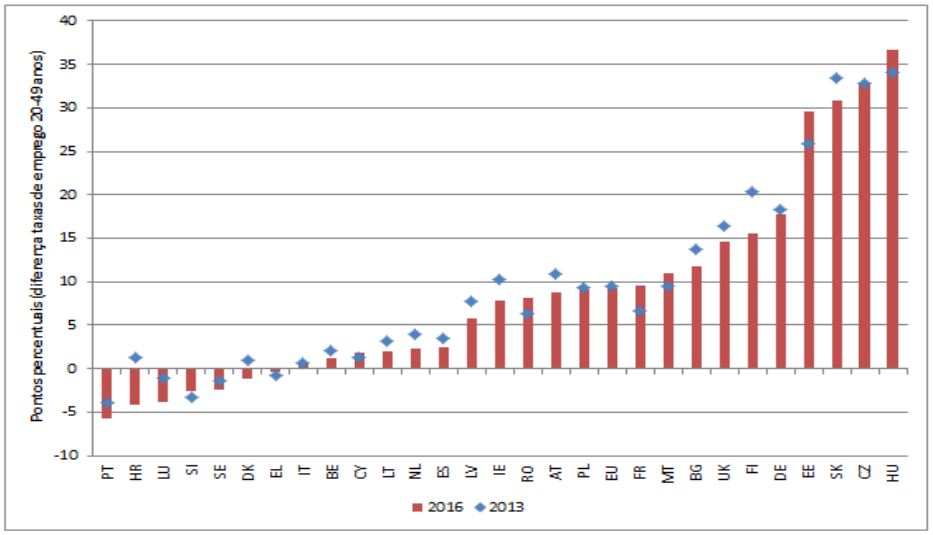
[Gráfico 4: Mulheres que estão inativas ou trabalham a tempo parcial devido a responsabilidades familiares e que denunciam a falta de serviços de cuidados adequados, %]



Fonte: IFT 2006-2013

A inexistência de infraestruturas de acolhimento de crianças suficientes afeta a participação das mulheres no mercado de trabalho. O impacto negativo da parentalidade no emprego das mulheres foi reconhecido como um problema importante na Hungria, República Checa, Eslováquia, Estónia, Alemanha, Finlândia e Reino Unido[27].

[Gráfico 5: Impacto da parentalidade no emprego das mulheres, %]



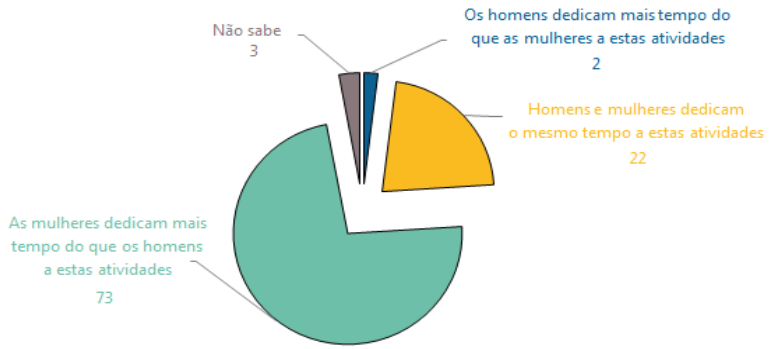
Fonte: IFT 2006-2013

A menor participação feminina no mercado de trabalho e a falta de infraestruturas formais de acolhimento de crianças também estão ligadas a uma perceção tradicional do papel das mulheres na sociedade. Quase três quartos dos cidadãos europeus confirmam que as mulheres dedicam mais tempo do que os homens às tarefas domésticas e à prestação de cuidados. Este facto deve-se frequentemente a normas societais que atribuem às mulheres o papel de principais cuidadoras dos filhos e do agregado familiar. Num inquérito Eurobarómetro recente, mais de 4 em cada 10 europeus (44 %) consideram

[27] Ver os respetivos relatórios por país de 2017 no contexto do Semestre Europeu, disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_pt.

que o principal papel da mulher é cuidar do lar e da família. Num terço dos Estados-Membros da UE esta percentagem chega a ser de 70 % ou mais[28]. Quase três quartos dos inquiridos afirmam que as mulheres dedicam mais tempo do que os homens às tarefas domésticas e à prestação de cuidados, enquanto 22 % consideram que os homens e as mulheres dedicam iguais períodos de tempo a estas atividades. Está, no entanto, a ocorrer uma lenta mudança entre gerações. Os inquiridos mais jovens revelam uma maior tendência para admitir que os homens e as mulheres dedicam iguais períodos de tempo às tarefas domésticas e à prestação de cuidados: é este o caso de 26 % dos inquiridos entre os 15 e os 24 anos, contra 21 % dos inquiridos com 40 ou mais anos.

[Gráfico 6: Qual das seguintes afirmações sobre a partilha do trabalho doméstico e da prestação de cuidados nos agregados familiares considera mais aplicável na atualidade?, (% - UE)]



Fonte: Eurobarómetro especial n.º 465 (2017)

O inquérito mostra que ainda há muito a fazer em todos os Estados-Membros. O Índice de Igualdade de Género publicado pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género em 2017 revelou que doze países regrediram uma década em termos de equilíbrio entre homens e mulheres no que respeita ao tempo consagrado à prestação de cuidados, ao trabalho doméstico e às atividades sociais. Só um em cada três homens cozinha e realiza tarefas domésticas diariamente, enquanto a maioria das mulheres (79 %) o fazem todos os dias. Com uma pontuação média de 66,2 para a igualdade de género, a UE ainda está longe de ter uma sociedade equilibrada deste ponto de vista[29].

As responsabilidades familiares também são distribuídas de forma desigual entre os homens e as mulheres que exercem uma atividade remunerada. O Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho de 2015 revela que, nos agregados familiares em que o filho mais novo tem menos de 7 anos, as mulheres dedicam, em média, 32 horas por semana ao trabalho remunerado e 39 horas a trabalho não remunerado, enquanto os homens despendem 41 horas por semana em trabalho remunerado e 19 horas em trabalho não remunerado[30]. Embora tanto os homens como as mulheres aumentem o seu tempo de trabalho não remunerado quando têm filhos, estão longe de partilhar o trabalho doméstico e a prestação de cuidados de forma equitativa. Esta situação continua a verificar-se ao longo da vida, incluindo no final da vida ativa. Por conseguinte, a vida profissional da mulher é mais suscetível de ser afetada por essas responsabilidades.

[28] Eurobarómetro especial n.º 465 (2017), Igualdade entre os sexos 2017, [EBS 465], disponível em: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154.

[29] Nos últimos dez anos, a pontuação aumentou apenas 4 pontos. Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) (2017), *Gender Equality Index 2017 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2015 Report* [Índice de Igualdade de Género – Medir a igualdade de género na União Europeia, documento em inglês], disponível em: http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report.

[30] Eurofound (2016), Sexto Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho, disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015.

O papel desigual que as mulheres desempenham enquanto prestadoras de cuidados é reforçado pela insuficiente oferta de serviços de acolhimento acessíveis e a preços comportáveis para as crianças com menos de 3 anos. A COFACE[31], uma ONG que trabalha no domínio das organizações familiares, realça a importância deste fator, sugerindo três formas de ajudar as mulheres a conciliarem a vida profissional e familiar: 1) recursos financeiros para ajudar os pais de várias formas; 2) regimes de trabalho favoráveis às famílias; 3) a existência de serviços de acolhimento de crianças acessíveis, de alta qualidade e a preços comportáveis.

A indisponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças condiciona em grande medida a possibilidade de as mulheres com filhos continuarem a trabalhar[32]. Um estudo recente da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) confirma a estreita ligação entre as estruturas de acolhimento de crianças e a participação das mulheres no mercado de trabalho:

> *«Os sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de alta qualidade e a preços comportáveis com um número adequado de horas por semana podem contribuir para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Os pais trabalhadores, principalmente as mães, são mais suscetíveis de abandonar o mercado de trabalho ou trabalhar menos horas para cuidarem dos filhos, em especial quando estes são pequenos. Por conseguinte, as mulheres necessitam de serviços de educação e acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de qualidade elevada para poderem regressar ao trabalho confiantes de que os seus filhos são bem tratados, bem como para conseguirem conciliar melhor a vida profissional e familiar».* [33]

Os serviços que ajudem os pais a conciliar a vida profissional e familiar desempenham, assim, um papel crucial, em paralelo com outras medidas importantes, como as licenças para assistência à família apelativas, os regimes de trabalho favoráveis à família e adaptados à situação pessoal dos trabalhadores e os sistemas fiscais e de prestações sociais que não desincentivem as pessoas que são a segunda fonte de rendimento do agregado. As metas de Barcelona visam quebrar o ciclo vicioso que impede as mulheres de participarem no mercado de trabalho em pé de igualdade com os homens. Além disso, as políticas favoráveis à família poderiam também repercutir-se na inversão da tendência de diminuição das taxas de natalidade na União.

3. Cumprimento da meta de Barcelona para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade

Pela primeira vez desde que a UE começou a monitorizar o cumprimento das metas relativas ao acolhimento de crianças, a meta para as crianças dos 0 aos 3 anos foi atingida, em média, na UE-28. A taxa global alcançada em 2016 foi de 32,9 %.

No entanto, enormes diferenças separam os Estados-Membros, como mostra o quadro *infra* sobre a oferta de infraestruturas de acolhimento para crianças dos 0 aos 3 anos de idade na UE.

---

[31] COFACE (2017), *Who cares? A study on the challenges and needs of family carers in Europe*.

[32] Esping-Andersen referiu em 2009 que a falta de serviços que auxiliassem as mulheres a conciliar a vida profissional e familiar conduziria a um «equilíbrio baseado na ausência de filhos e na baixa fertilidade» ou a um «equilíbrio baseado em baixos rendimentos e baixas taxas de emprego». De Heneu, Meulders e O'Dorchai (2010), que analisaram, em 15 Estados-Membros da UE, o efeito de várias políticas públicas de apoio aos casais com filhos em que ambos os progenitores trabalham, incluindo a disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças, licenças para assistência aos filhos e benefícios fiscais ou pecuniários, concluíram que a prestação de serviços públicos de acolhimento de crianças foi a medida com maior impacto na participação das mulheres no mercado de trabalho. Em 2013, Ehrel e Guergoat-Larivière estudaram o efeito dos fatores pessoais e institucionais sobre as taxas de emprego das mulheres em 22 Estados-Membros e concluíram que o acolhimento formal de crianças (amas ou serviços públicos de acolhimento) e o trabalho a tempo parcial têm um efeito positivo no emprego feminino.

[33] OCDE (2017), *Starting Strong*, disponível em: http://www.oecd.org/education/starting-strong-2017-9789264276116-en.htm

Em 2016, a meta de 33 % foi largamente atingida em doze Estados-Membros: Dinamarca, Países Baixos, Suécia, Luxemburgo, Portugal, França, Bélgica, Eslovénia, Espanha, Itália, Alemanha e Finlândia. Em 7 Estados-Membros da UE (Alemanha, Finlândia, Itália, Espanha, Eslovénia, Bélgica e França) entre 33 % e 49 % das crianças têm acesso a serviços de acolhimento (ver células assinaladas a verde). Em 5 Estados-Membros da UE (Dinamarca, Países Baixos, Suécia, Luxemburgo e Portugal), 50 % ou mais das crianças têm acesso a tais serviços (ver células assinaladas a azul). A Dinamarca ocupa um indiscutível primeiro lugar, com mais do dobro da meta atingida (70 %).

O quadro já é menos positivo nos outros 16 Estados-Membros. As células assinaladas a cor de laranja mostram que em 6 Estados-Membros da UE (Malta, Estónia, Irlanda, Reino Unido, Letónia e Chipre) entre 25 % e 33 % das crianças dos 0 aos 3 anos de idade têm acesso a serviços de acolhimento. Em 10 Estados-Membros, menos de 25 % das crianças na faixa etária mais jovem participam nos serviços de acolhimento (ver células assinaladas a vermelho). Entre eles figuram a Grécia, a Polónia, a República Checa e a Eslováquia, com uma taxa inferior a 10 %.

Em conclusão, a meta de Barcelona em matéria de estruturas de acolhimento para crianças dos 0 aos 3 anos de idade foi globalmente atingida na UE, principalmente devido à grande taxa de cobertura registada nos Estados-Membros que cumpriram a meta.

[Quadro 1: Crianças em estruturas formais de acolhimento, 0 a 3 anos, %]

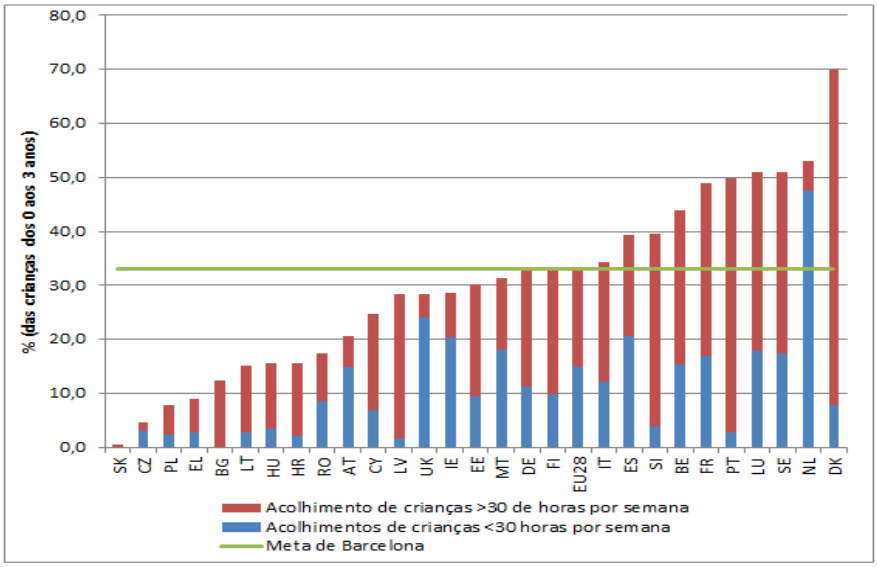
GEO/TEMPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
União Europeia (UE28)	29	27	27	28,4	30,3	32,9
Dinamarca	74	67	65	69,6	77,3	70,0
Países Baixos	52	46	46	44,6	46,4	53,0
Suécia	51	52	55	56,8	64,0	51,0
Luxemburgo	44	48	47	49,0	51,8	50,9
Portugal	35	34	38	45,0	47,2	49,9
França	44	40	39	39,5	41,7	48,9
Bélgica	39	48	46	48,8	50,1	43,8
Eslovénia	37	38	39	37,4	37,4	39,6
Espanha	39	36	35	36,9	39,7	39,3
Itália	25	21	22	22,9	27,3	34,4
Finlândia	26	29	28	33,2	32,5	32,7
Alemanha	24	24	28	27,5	25,9	32,6
Malta	11	17	20	18,2	17,9	31,3
Estónia	19	18	21	19,4	21,4	30,2
Irlanda	21	31	29	27,4	30,6	28,6
Reino Unido	34	27	30	28,9	30,4	28,4
Letónia	16	23	23	21,6	22,9	28,3
Chipre	25	26	25	25,5	20,8	24,8
Áustria	14	14	17	16,0	22,3	20,6
Roménia	2	15	6	2,6	9,4	17,4
Croácia	13	11	11	17,1	11,8	15,7
Hungria	8	8	10	14,4	15,4	15,6
Lituânia	9	8	10	22,9	9,7	15,2
Bulgária	7	8	11	11,2	8,9	12,5
Grécia	19	20	14	12,8	11,4	8,9
Polónia	3	6	5	5,5	5,3	7,9
República Checa	5	3	2	4,4	2,9	4,7
Eslováquia	4	5	4	6,5	1,1	0,5

Fonte: EU-SILC 2016

Constata-se que, a partir de 2011, a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças aumentou significativamente, em vários países, para as crianças com menos de 3 anos de idade. Este aumento é mais visível em Malta (20 pontos percentuais, de 11 % para 31 %), na Roménia (15 pontos percentuais, de 2 % para 17 %), na Estónia (11 pontos percentuais, de 19 % para 30 %), na Itália (9 pontos percentuais, de 25 % para 34 %), na Alemanha (9 pontos percentuais, de 24 % para 33 %) e na Irlanda (8 pontos percentuais, de 21 % para 29 %). Em contrapartida, a cobertura dos serviços de acolhimento de crianças nesta faixa etária registou quedas significativas na Grécia (10 pontos percentuais, de 19 % para 9 %) e na Eslováquia (3 pontos percentuais, de 4 % para menos de 0,5 %).

Há diferenças entre os Estados-Membros quanto ao número de horas que as crianças passam habitualmente nessas estruturas: em metade dos países estudados, as estruturas de acolhimento de crianças dos 0 aos 3 anos de idade são essencialmente utilizadas a tempo parcial (menos de 30 horas por semana). É o que acontece nos Países Baixos (onde 3 mulheres em cada 4 trabalham a tempo parcial), Reino Unido, Irlanda e Áustria. Por outro lado, as estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro (30 horas ou mais por semana) são sobretudo utilizadas na Bulgária, Lituânia, Hungria, Letónia, Dinamarca, Portugal, Eslovénia, Suécia, Luxemburgo, Bélgica, Polónia e Grécia.

[Gráfico 7: Crianças em estruturas formais de acolhimento ou educação na faixa etária dos 0 aos 3 anos, % e tempo passado nessas estruturas]



Fonte: EU-SILC 2016

4. Cumprimento da meta de Barcelona para as crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória

Em 2016, 86,3 % das crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória participavam nos serviços formais de acolhimento ou frequentavam o ensino pré-escolar, o que significa que a meta de Barcelona ainda não tinha sido alcançada, apesar de se terem registados alguns progressos desde 2011.

A meta de Barcelona foi atingida em 12 Estados-Membros: Bélgica, Suécia, Dinamarca, Espanha, França, Países Baixos, Irlanda, Estónia, Itália, Portugal, Alemanha e Eslovénia (ver células azuis e verdes no Quadro 2). Na Bélgica, Suécia, Dinamarca e Espanha a meta foi até ultrapassada, tendo atingido 95 % (ver células a azul). Em 8 Estados-Membros (França, Países Baixos, Irlanda, Estónia,

Itália, Portugal, Alemanha e Eslovénia), entre 90 % e 95 % das crianças participavam nos serviços de acolhimento ou de ensino pré-escolar (ver células assinaladas a verde no Quadro 2).

Em contrapartida, há 16 Estados-Membros que ainda não atingiram a meta. Na Áustria, Malta, Luxemburgo e Hungria, mais de 85 % das crianças participavam nos serviços de acolhimento ou de ensino pré-escolar (ver células assinaladas a cor de laranja no Quadro 2). Na Finlândia, Letónia, República Checa, Chipre, Lituânia, Eslováquia, Bulgária, Reino Unido, Polónia, Roménia, Grécia e Croácia, menos de 85 % das crianças participavam nos serviços de acolhimento ou de ensino pré-escolar (ver células assinaladas a vermelho no Quadro 2). Na Croácia, Grécia, Roménia e Polónia menos de 65 % das crianças participavam nos serviços de acolhimento ou no ensino pré-escolar.

[Quadro 2: Crianças em estruturas de acolhimento formais, entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória, % ao longo do tempo]

GEO/TEMPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
União Europeia (UE-28)	83	83	82	83,1	83,3	86,3
Bélgica	98	100	98	97,8	98,8	98,6
Suécia	95	96	96	94,8	96,2	96,6
Dinamarca	98	94	99	95,2	97,2	95,9
Espanha	85	92	90	93,2	92,0	95,2
França	95	95	92	95,8	93,6	93,9
Países Baixos	89	89	86	87,2	90,7	93,5
Irlanda	82	89	89	89,3	92,0	92,9
Estónia	92	93	91	94,0	92,9	92,8
Itália	95	91	90	90,6	85,9	92,6
Portugal	81	86	85	88,7	89,9	92,0
Alemanha	90	91	89	88,7	89,6	91,8
Eslovénia	92	92	91	90,3	90,9	89,9
Áustria	84	80	79	85,7	85,3	88,7
Malta	73	91	92	99,4	88,4	88,1
Luxemburgo	73	80	73	73,9	81,9	87,2
Hungria	75	75	85	86,3	89,1	86,8
Finlândia	77	77	79	80,6	82,8	83,9
Letónia	72	79	79	79,2	82,3	81,9
República Checa	74	75	76	75,7	77,5	81,0
Chipre	73	74	80	79,6	81,4	78,5
Lituânia	70	74	74	80,1	73,8	78,4
Eslováquia	75	71	74	74,7	67,6	77,3
Bulgária	62	89	78	71,6	71,5	74,7
Reino Unido	93	72	71	70,0	72,8	73,4
Polónia	43	36	38	42,5	43,0	61,0
Roménia	41	59	51	55,8	58,2	60,8
Grécia	75	76	69	56,5	67,1	55,6
Croácia	51	40	47	40,2	52,9	51,3

Fonte: EU-SILC 2016

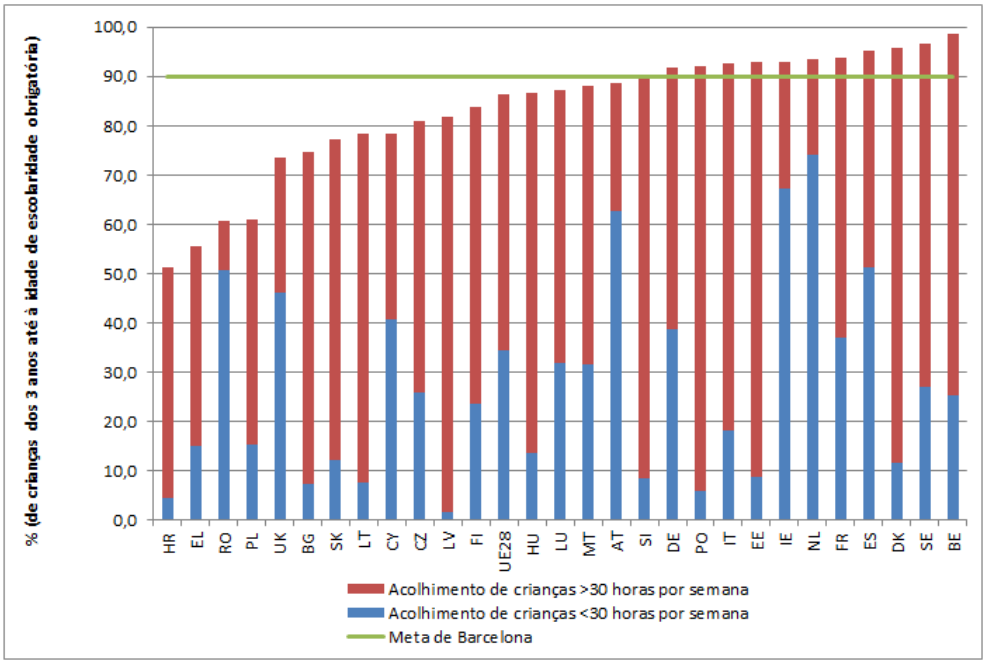
Em vários Estados-Membros, embora a taxa de cobertura global só tenha aumentado ligeiramente desde 2011, a taxa de participação em serviços de acolhimento de crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória registou um aumento considerável. Este é mais notório na Roménia (aumento de 20 pontos percentuais, de 41 % para 61 %), Polónia (18 pontos percentuais, de 43 % para 61 %), Malta (15 pontos percentuais, de 73 % para 88 %), Hungria (12 pontos percentuais, de 73 % para 88 %), Luxemburgo (14 pontos percentuais, de 73 % para 87 %), Irlanda (11 pontos percentuais, de

82 % para 93 %), Portugal (11 pontos percentuais, de 81 % para 92 %), Espanha (10 pontos percentuais, de 85 % para 95 %), Letónia (10 pontos percentuais, de 72 % para 82 %) e Lituânia (8 pontos percentuais, de 70 % para 78 %).

Por outro lado, as taxas de cobertura dos serviços de acolhimento para esta faixa etária sofreram uma queda em vários Estados-Membros da UE, nomeadamente no Reino Unido (20 pontos percentuais, de 93 % para 73 %) e na Grécia (19 pontos percentuais, de 75 % para 56 %).

Na maioria dos Estados-Membros, 52 % das crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória frequentavam serviços de acolhimento ou de ensino pré-escolar durante 30 horas ou mais por semana, ao passo que 34 % das crianças nesta faixa etária, em especial a maioria das crianças da Roménia, Reino Unido, Áustria, Irlanda e Países Baixos, frequentavam serviços de acolhimento ou de ensino pré-escolar durante menos de 30 horas por semana.

[Gráfico 8: Crianças em estruturas formais de acolhimento ou educação na faixa etária entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória, % e tempo passado nessas estruturas]



Fonte: EU-SILC 2016

Uma vez que a meta em matéria de educação e formação fixada em 2009 foi atingida (frequência de estruturas de acolhimento formais por 95 % das crianças entre os 4 anos e a idade de escolaridade obrigatória), pode concluir-se que o principal desafio que subsiste neste grupo-alvo de Barcelona é a faixa etária dos 3 aos 4 anos. Por conseguinte, na sua Comunicação sobre a identidade europeia, de novembro de 2017, a Comissão sugeriu que a meta de 95 % em matéria de educação fosse alargada a todas as crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória[34].

[34] Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura – Contributo da Comissão Europeia para a cimeira de Gotemburgo de 17 de novembro de 2017, COM (2017) 673 final, e a proposta de recomendação do Conselho sobre sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade.

5. Fatores que afetam o cumprimento das metas de Barcelona

5. 1 Despesas com os serviços de acolhimento de crianças

A despesa pública pode desempenhar um papel importante no que diz respeito à disponibilidade, razoabilidade dos preços, acessibilidade e qualidade dos serviços de acolhimento de crianças. A percentagem do PIB gasta com tais serviços varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro, sendo na Suécia, Dinamarca, França e Bulgária que regista os valores mais elevados. A incidência da despesa em cada uma das faixas etárias também varia. Em alguns países, privilegia sobretudo as estruturas de acolhimento de crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória.

[Quadro 3: Despesa pública com as estruturas de acolhimento de crianças e educação pré-escolar e despesa pública total com as estruturas de educação e acolhimento na primeira infância, % do PIB, 2013]

	Total	Despesa com faixa etária 0-3 anos	Despesa pública com faixa etária 3 anos-idade de escolaridade obrigatória
Suécia	1,6	1,1	0,5
Dinamarca	1,4		
França	1,3	0,6	0,7
Bulgária	1,2	0,1	1,1
Finlândia	1,1	0,6	0,5
Bélgica	0,8	0,1	0,7
Luxemburgo	0,8		
Reino Unido	0,8	0,1	0,7
Lituânia (c)	0,7	0,1	0,6
Média UE-28	0,7		
Países Baixos	0,7	0,3	0,4
Roménia	0,6	0,3	0,3
Hungria	0,6	0,1	0,5
Alemanha	0,6	0,2	0,4
Itália	0,5	0,1	0,4
Eslovénia	0,5		
Espanha	0,5	0,1	0,4
Irlanda	0,5		
Áustria	0,5		
República Checa	0,5	0,1	0,4
Malta	0,5	0,0	0,5
Polónia	0,5		
República Checa	0,5		
Chipre	0,4	0,0	0,4
Estónia	0,4		
Portugal	0,4		
Letónia		0,1	
Croácia		0,2	
Grécia			

Fonte: Base de dados sobre as famílias da OCDE

Alguns países optaram por investir num sistema global de acolhimento de crianças.

O sistema de acolhimento de crianças **dinamarquês**, por exemplo, é bastante abrangente. Os municípios disponibilizam aos pais estruturas de acolhimento de crianças, independentemente da sua situação laboral, desde as 26 semanas de vida dos filhos até estes atingirem a idade de escolaridade obrigatória. As estruturas de acolhimento de crianças são constituídas por creches (dos 0 aos 2 anos), jardins de infância (dos 3 aos 6 anos) e amas particulares, em cujos domicílios as crianças são normalmente acolhidas. A fiscalização das creches privadas e amas particulares incumbe aos municípios. As estruturas de acolhimento de crianças são consideradas importantes para garantir o bem-estar, a saúde e a aprendizagem das crianças, bem como para promover a sua inclusão social, e

obedecem a normas de qualidade elevada. Os seus custos são maioritariamente suportados pelo erário público. Os pais pagam apenas uma quantia baseada nos seus rendimentos e no número de filhos. O horário de abertura pode ser adaptado às necessidades locais. A Dinamarca é um dos países que mais gastam nos serviços de acolhimento de crianças em percentagem do PIB, tendo tomado essa opção deliberadamente para que todas as crianças beneficiem de igualdade de oportunidades na vida o mais cedo possível.

A Bélgica possui um sistema semelhante de creches e amas particulares para as crianças na faixa etária mais jovem (dos 0 aos 2,5 anos) e de jardins de infância desde os 2,5 anos até à idade de escolaridade obrigatória. Para a faixa etária mais jovem, em termos de acessibilidade dos preços, as quantias pagas pelos pais são dedutíveis dos impostos e muitas vezes proporcionais aos seus rendimentos, não podendo exceder um determinado montante no caso das crianças com menos de 2,5 anos que frequentam estruturas de acolhimento. O acesso aos jardins de infância, que normalmente funcionam nas instalações das escolas primárias, é gratuito durante o horário escolar, mas fora deste horário, a guarda das crianças pode ser problemática para os trabalhadores com filhos. Todos os serviços formais de acolhimento de crianças estão sujeitos a um sistema de controlo da qualidade bastante amplo, que abrange tanto os serviços públicos como os privados. Alguns grupos desfavorecidos, por exemplo as pessoas que estejam à procura de emprego, podem beneficiar de acesso preferencial às estruturas de acolhimento de crianças na região de Bruxelas.

Os serviços de acolhimento de crianças no âmbito do Semestre Europeu e o financiamento da UE

No contexto do Semestre Europeu, considera-se que os serviços de acolhimento de crianças constituem um fator determinante para que as mulheres possam trabalhar, sendo formuladas recomendações para os Estados-Membros onde a falta desses serviços constitui um obstáculo para a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Em 2017, a falta de serviços de acolhimento de crianças a preços módicos e qualidade elevada foi referida em 12 relatórios por país, tendo seis Estados-Membros recebido uma recomendação específica sobre essa questão ou sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho em geral[35]. Em 2018, o acolhimento de crianças foi mencionado em 17 relatórios por país: em dois deles, os da França e da Bélgica, com uma visão positiva e nos restantes como um motivo de preocupação[36].

Os Estados-Membros têm a possibilidade de dar prioridade ao financiamento das estruturas de acolhimento de crianças através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), nomeadamente o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, bem como o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) afetou cerca de 1,2 mil milhões de euros ao financiamento de infraestruturas de educação e acolhimento na primeira infância, no período de 2014-2020, para fazer face aos problemas de capacidade sentidos a nível nacional ou regional, bem como para garantir a qualidade dos edifícios e equipamentos dos serviços de educação e acolhimento na primeira infância. O Fundo Social Europeu (FSE) promove a igualdade de acesso a uma educação e um acolhimento na primeira infância de elevada qualidade[37]. Estes investimentos foram eficazes tanto na criação de emprego para as mulheres e na facilitação da reintegração das mães com filhos pequenos no mercado de trabalho como na melhoria da conciliação entre a vida profissional e familiar dos progenitores,

[35] Relatórios por país de 2017, disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_pt.
[36] Relatórios por país de 2018, disponíveis em: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_pt.
[37] Esta é uma das prioridades do investimento no âmbito do objetivo temático «Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida»

conforme mostram alguns exemplos de projetos do FSE na **Estónia** (onde serão criados 1 200 vagas nos serviços de acolhimento de crianças) e na **República Checa** (onde serão criadas 20 000 vagas). A República Checa redirecionou o financiamento em resposta a uma recomendação específica por país sobre esta matéria, tendo criado até à data 9 000 vagas em creches e jardins de infância O aumento contínuo da procura de estruturas de acolhimento de crianças indica que esta medida tem um forte impacto na (re)integração dos pais com filhos pequenos no mercado de trabalho Além disso, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no contexto da iniciativa LEADER, pode disponibilizar apoio financeiro para a oferta de estruturas de acolhimento de crianças nas zonas rurais, no âmbito da estratégia de desenvolvimento local.

Além disso, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) está disponível para financiar projetos de educação e acolhimento de crianças na primeira infância (investimentos públicos e privados). Contudo, até à data não foram recebidos pedidos específicos para tais projetos.

5.2 Padrões laborais das famílias e modelos de família

Na União Europeia, existem diferentes modelos de participação das mulheres no mercado de trabalho, refletindo os diferentes modelos de família e as diferentes práticas de educação dos filhos. Os modelos de família desempenham um papel importante no grau de participação das mulheres no mercado de trabalho. Embora o modelo tradicional do ganha-pão masculino tenha sido substituído, na maioria dos países, quer pelo modelo de agregado familiar com duas fontes de rendimento quer pelo modelo alterado de «ganha-pão» (em que um membro do casal trabalha a tempo inteiro e o outro a tempo parcial), o padrão laboral depois do parto é mais diversificado no que se refere às licenças para assistência à família e à participação das mães no mercado de trabalho após a licença de maternidade. Nesse momento da vida das mulheres em que estas estão particularmente vulneráveis no que respeita à participação no mercado de trabalho, a disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças de alta qualidade é um elemento essencial para apoiar o seu emprego.

Para além dessas estruturas, a adoção de políticas bem concebidas, que permitam conciliar a vida profissional e familiar através de licenças e modalidades de trabalho flexíveis, é importante para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Neste contexto, a Comissão apresentou, em 26 de abril de 2017, uma proposta de diretiva[38] destinada a incentivar os pais a usufruírem da licença de assistência à família, através de períodos exclusivos e não transmissíveis para cada progenitor, conjugados com um nível adequado de compensação. A partilha do usufruto da licença parental entre homens e mulheres aumenta, comprovadamente, a participação das mulheres no mercado de trabalho. As modalidades de trabalho flexíveis ajudam também os trabalhadores a conciliar o seu trabalho com as necessidades de tempo livre para a sua vida familiar.

5.3 Prestação informal/privada de cuidados às crianças

Os modelos informais de acolhimento de crianças podem complementar ou substituir as estruturas de acolhimento formais. O acolhimento informal é disponibilizado por outras pessoas que não os pais das crianças, geralmente por familiares, como os avós, ou por amigos, vizinhos, amas não registadas, vigilantes de crianças e pessoas colocadas «au pair». Pode incluir também os cuidados prestados a nível privado, muitas vezes em casa da criança, por uma ama profissional diretamente contratada pelos

[38] COM(2017) 252 final, Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, disponível em: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=pt. Ver também proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=PT.

pais e que não está registada nem é fiscalizada pelas autoridades. Segundo o Eurostat[39], em 2016 cerca de 30,2 % das crianças (com menos de 3 anos) e 28,7 % das crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória recebiam cuidados informais. O recurso aos cuidados informais e privados é elevado, mas normalmente estes são utilizados a tempo parcial, o que parece indicar que têm, na sua maioria, um caráter complementar. É nos Países Baixos que os cuidados informais são mais utilizados (cerca de 60 % para as crianças de ambas as faixas etárias), mas quase sempre a tempo parcial, seguidos da Roménia, Grécia, Eslovénia, Eslováquia, Polónia, Chipre e Portugal, onde mais de 40 % das crianças recebiam cuidados informais ou privados. Na maioria destes países, as crianças mais jovens recebem uma combinação de cuidados a tempo inteiro e a tempo parcial, exceto no caso de Chipre, onde mais de metade dos cuidados informais e privados a crianças com menos de 3 anos são prestados a tempo inteiro. No caso das crianças com mais de 3 anos, a prestação destes cuidados tem principalmente lugar a tempo parcial. Nos países nórdicos, os cuidados informais quase não são utilizados.

Mesmo que os pais não sintam grande necessidade de recorrer a estruturas públicas de acolhimento por existirem suficientes possibilidades de obtenção de cuidados informais e privados para os seus filhos, os dados acima referidos indicam que aqueles estão a compensar a falta de serviços públicos através do recurso a alternativas informais e privadas e que pode efetivamente existir procura para mais estruturas formais de acolhimento de crianças[40].

5.4 Quadro jurídico para os serviços de acolhimento

Uma forma de garantir a adequada prestação de serviços de acolhimento de crianças acessíveis, de qualidade e a preços comportáveis é mediante a instituição de um direito legal a tais serviços. Na maioria dos países, as crianças têm legalmente direito a serviços de acolhimento a partir de uma determinada idade, mas essa idade varia muito de Estado-Membro para Estado-Membro. O desfasamento temporal entre o fim da licença para assistência à família[41] e a obtenção do direito legal aos serviços de acolhimento de crianças, por vezes referido como «desfasamento em termos de prestação de cuidados», constitui normalmente um problema[42].

As crianças têm direito aos serviços de acolhimento desde muito cedo em Malta (a partir dos 3 meses; os serviços são gratuitos para trabalhadores e estudantes com filhos), Dinamarca e Hungria (a partir dos 6 meses), Alemanha (mas com um número de horas limitado se os pais que não trabalharem a tempo inteiro), Suécia e Eslovénia (a partir dos 12 meses) e Estónia (a partir dos 18 meses). Esta oferta de serviços de acolhimento de crianças pode ser classificada como um direito global de que estas usufruem desde tenra idade.

No segundo grupo de países, o direito a serviços de acolhimento tem início mais tardiamente, na altura em que a criança deve iniciar o ensino pré-escolar. Em termos práticos, isto significa a partir dos 2,5 anos de idade na Bélgica e dos 3 anos na Finlândia (a tempo parcial, salvo se os pais trabalharem a tempo inteiro), França, Irlanda, Itália, Luxemburgo (a tempo parcial), Espanha, Eslováquia e Reino

[39] A variável do inquérito EU-SILC (2016) do Eurostat «Outros tipos de cuidados» refere-se aos acordos diretos entre o cuidador e os pais (que, muitas vezes, são empregadores, pagando diretamente ao cuidador) e aos cuidados não remunerados (acordos livres ou informais, por exemplo, de permuta de serviços). Os cuidados prestados por amas sem que exista qualquer estrutura entre estas e os progenitores (acordos diretos) foram excluídos da definição de «cuidados formais», a fim de apenas ter em conta as estruturas de acolhimento de crianças que satisfaçam, reconhecidamente, determinados padrões de qualidade.

[40] Heejung Chung e Bart Meuleman 2017, *European Parent's attitudes towards public childcare provision – the role of current provisions, interests and ideologies*, in: European Societies, 19:1, 49-68, DOI: 10.1080/14616696.2016.1235218.

[41] A referência à licença para assistência à família inclui a licença de maternidade, a licença de paternidade e a licença parental. Outras formas de licença para assistência à família, tais como a licença para cuidadores, não estão aqui incluídas.

[42] LEAVE network (abril de 2017), «Relationship between Leave and ECEC entitlements», disponível em: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2017/Relationship_between_Leave_and_ECEC_-_Final.pdf.

Unido (a tempo parcial e desde os 2 anos de idade se as crianças forem oriundas de meios desfavorecidos) e a partir dos 4 anos nos Países Baixos.

No terceiro grupo, as crianças têm direito a serviços de acolhimento a partir dos 5 anos de idade, normalmente um ano antes da idade de ingresso na escolaridade. É o caso da Áustria (apenas a tempo parcial), Bulgária, República Checa, Grécia e Portugal. Na Polónia, o direito a serviços de acolhimento (ensino pré-escolar) começa a partir dos seis anos, podendo dizer-se que tal direito só existe pouco antes do início da escolaridade obrigatória.

No quarto grupo de Estados-Membros – Lituânia, Letónia e Roménia – não existe o direito a serviços de acolhimento de crianças.

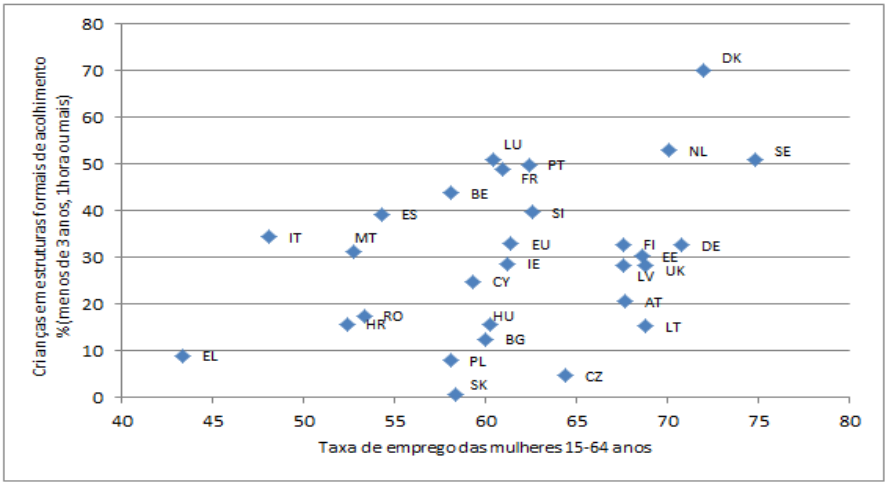
Analisando os dados acima referidos em conjugação com o nível de compensação das licenças para assistência à família, constata-se que só num pequeno número de Estados-Membros não existe intervalo entre o fim da licença para assistência à família e o direito a uma vaga nos serviços de acolhimento de crianças (Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Malta, Eslovénia e Suécia). Noutro grupo de Estados-Membros, não há qualquer desfasamento temporal entre a licença para assistência à família mais prolongada, normalmente não remunerada ou muito mal remunerada, e a prestação dos serviços de acolhimento de crianças (República Checa, Estónia, França, Hungria e Espanha). Nos restantes Estados-Membros, há um desfasamento temporal entre a licença para assistência à família e o direito ao acolhimento de crianças.

Contudo, a existência de um direito legal não garante necessariamente que haja vaga numa estrutura de acolhimento. Isto explica por que razão, mesmo nos Estados-Membros onde esse direito legal existe, pode continuar a haver uma baixa participação das mulheres no mercado de trabalho e/ou um elevado recurso à prestação de cuidados informais ou privados.

5.4 Taxa de emprego e prestação de serviços de acolhimento

Existe uma relação entre a taxa de participação no mercado de trabalho e a taxa de acolhimento de crianças, mesmo que nem sempre seja claro em que medida esta relação é explicável por uma falta de procura ou de oferta. São muitas as razões que influenciam a participação das crianças nos serviços de acolhimento. No entanto, há vários países em que tanto as taxas de emprego feminino como as taxas de acolhimento de crianças com menos de 3 anos são extremamente baixas, tais como a Grécia, Croácia, Roménia, Malta e Itália.

[Gráfico 9: Taxa de emprego e taxas de acolhimento de crianças dos 0 aos 3 anos, %]



Fonte: IFT 2016 e EU-SILC 2016

5.6. Disponibilidade, custo, acessibilidade e qualidade dos serviços de acolhimento de crianças

5.6.1 Disponibilidade de vaga nos serviços de acolhimento

Há vários fatores que influenciam a utilização dos serviços formais de acolhimento de crianças em diferentes contextos locais. As estatísticas fornecidas pelo Eurostat permitem dar uma primeira indicação sobre se as atuais estruturas de acolhimento de crianças respondem à procura e identificar que aspetos precisam de ser melhorados.

Segundo os dados do Eurostat relativos a 2016, a falta de vagas disponíveis foi mencionada como uma das principais razões para a não utilização dos serviços de acolhimento de crianças na Letónia, Finlândia, França, Estónia, Grécia, Eslovénia, Polónia e República Checa.

[Quadro 4: Razões para a não utilização de serviços formais de acolhimento de crianças antes da idade de escolaridade obrigatória]

GEO/RAZÃO	Motivos financeiros	Distância	Não necessita	Inexistência de vagas	Horário de abertura inadequado	Falta de qualidade	Outras
União Europeia (UE-28)	16,2	1,5	67,8	3,9	2,5	0,7	7,4
Bélgica	7,9	0,0	81,6	2,1	1,1	0,4	6,9
Bulgária	6,3	0,3	89,3	2,3	0,3	0,3	1,2
República Checa	6,3	0,5	80,7	4,6	1,1	0,4	6,5
Dinamarca	0,7	0,4	93,9	0,4	1,6	0,2	2,9
Alemanha	4,9	0,2	85,8	3,2	2,5	1,1	2,3
Estónia	20,4	2,1	47,9	7,4	0,3	1,2	20,7
Irlanda	37,6	2,1	53,0	1,4	0,2	0,1	5,6
Grécia	23,7	2,4	61,3	6,8	3,7	1,9	0,1
Espanha	51,8	1,3	12,3	2,1	3,9	0,2	28,4
França	13,6	2,0	61,4	8,7	5,3	0,6	8,5
Croácia	4,4	0,0	92,3	1,7	0,0	0,0	1,6
Itália	22,8	4,4	48,4	3,4	4,2	1,9	14,9
Chipre	39,9	2,4	53,1	0,7	0,8	2,0	1,1
Letónia	24,8	5,4	39,4	15,6	2,9	2,9	9,0
Lituânia	29,6	9,0	45,1	2,3	0,9	0,4	12,6
Luxemburgo	9,1	1,7	77,7	4,7	1,7	0,9	4,3
Hungria	18,7	1,4	68,3	1,7	2,0	0,7	7,1
Malta	10,6	0,4	45,9	3,5	2,2	0,7	36,6
Países Baixos	18,5	0,0	69,4	0,7	1,6	0,5	9,2
Áustria	11,7	0,5	75,6	3,9	1,1	1,1	6,1
Polónia	4,6	4,2	73,8	4,7	2,5	1,1	9,1
Portugal	14,2	1,8	75,8	2,5	1,9	0,4	3,4
Roménia	30,9	6,7	51,7	2,6	0,3	0,0	7,8
Eslovénia	7,7	1,8	77,3	4,7	1,3	0,3	6,8
Eslováquia	29,5	6,2	41,1	3,7	3,4	1,3	14,8
Finlândia	6,6	2,1	69,4	8,6	4,3	0,2	8,8
Suécia	0,7	0,3	89,1	1,2	1,8	0,1	6,8
Reino Unido	25,9	0,6	63,5	2,6	1,3	0,4	5,7

Fonte: Módulo ad hoc sobre serviços do EU-SILC 2016

5.6.2 Custo das estruturas de acolhimento de crianças

No conjunto da UE-28, a maioria dos pais pagam os serviços de acolhimento dos filhos, na totalidade ou a preços reduzidos, desde os 0 até aos 3 anos[43]. Em alguns países, esta situação verifica-se mesmo até à idade de escolaridade obrigatória, sobretudo se não existir um direito ao acolhimento de crianças.

Segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, o custo médio dos serviços de acolhimento de crianças nos países da OCDE corresponde a 15 % do rendimento familiar líquido. Os custos diretamente suportados pelas famílias variam entre 2,7 % na Áustria e 33,7 % no Reino Unido, para uma família com duas fontes de rendimento médio, e entre 2,9 % na Dinamarca e 41,6 % na Irlanda, para uma família monoparental[44].

O gradiente social influencia a probabilidade de as crianças com menos de 3 anos participarem em serviços formais de acolhimento, como mostra a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos[45]. Em França e na Irlanda, esta desigualdade é particularmente acentuada, uma vez que as taxas de participação das crianças de famílias de baixos rendimentos, 18 % e 12 % respetivamente, correspondem a menos de um quarto das crianças oriundas de famílias com rendimentos elevados (81 % e 57 %).

Os custos elevados constituem um obstáculo à utilização desses serviços e dissuadem os pais, em especial as mães, de trabalhar. Este facto foi recentemente confirmado pelos dados do Eurostat relativos a 2016 (quadro 4 supra), os quais mostram que o fator «custo» desempenha um papel significativo na decisão de não recorrer a estruturas de acolhimento formais em muitos países, sobretudo na Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Países Baixos, Roménia, Eslováquia e Reino Unido.

Afigura-se que, a nível da UE, 4 % dos pais têm grande dificuldade em pagar os serviços de acolhimento formais. É o que acontece, principalmente, na Hungria, Chipre, Roménia e Grécia, onde a esmagadora maioria dos pais tem dificuldade em suportar os custos, sendo que 20 % ou mais têm grandes dificuldades em fazê-lo. Na UE, 8 % dos pais têm dificuldades moderadas e 19 % têm algumas dificuldades em suportar os custos dos serviços de acolhimento de crianças.

[43] Inquérito EU-SILC de 2016, disponível em: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/Zktkst5yjl0Yav1iKET7w.

[44] OCDE (2016), *Society at a glance, OECD social indicators*.

[45] OCDE (2016), *Who uses childcare?* [«Quem utiliza as estruturas de acolhimento de crianças?», documento em inglês] Nota informativa sobre as desigualdades na utilização das estruturas formais de educação e acolhimento de crianças na primeira infância.

[Quadro 5: Nível de dificuldade em pagar serviços formais de acolhimento de crianças antes da idade de escolaridade obrigatória, %]

GEO/NÍVEL DIF.	Grande	Moderada	Alguma	Bastante fácil	Fácil	Muito fácil
Hungria	21,6	18,4	30,2	23,0	5,9	0,9
Chipre	21,2	32,0	26,5	14,5	5,6	0,3
Roménia	19,5	19,8	43,8	8,8	4,2	3,9
Irlanda	12,5	15,0	28,7	19,9	17,7	6,1
Malta	10,4	12,1	24,5	39,9	7,2	6,0
Grécia	8,7	15,6	70,2	2,7	2,6	0,3
Portugal	8,1	15,7	36,0	27,4	12,2	0,8
Reino Unido	8,0	8,7	25,7	32,5	13,3	11,8
Eslováquia	6,4	11,7	31,6	38,1	8,9	3,1
Espanha	6,1	16,2	22,0	32,2	21,5	2,0
Itália	6,1	8,9	32,4	35,9	16,3	0,3
Croácia	5,7	6,8	36,5	25,0	24,6	1,4
Áustria	5,1	6,2	18,3	27,1	23,7	19,7
Bélgica	4,4	9,9	13,7	20,3	34,0	17,7
União Europeia (UE-28)	4,2	7,8	19,0	32,7	23,3	13,1
Suécia	3,9	2,3	7,3	26,5	27,1	32,8
Países Baixos	3,7	7,2	11,7	21,4	46,8	9,1
França	2,9	10,0	19,8	44,4	18,7	4,4
Eslovénia	2,5	8,8	25,0	27,9	25,0	10,8
República Checa	2,1	10,5	24,8	33,2	19,7	9,8
Lituânia	2,0	18,8	52,5	22,3	3,3	1,2
Polónia	1,5	8,9	30,4	38,0	18,3	2,9
Alemanha	1,4	2,5	6,5	33,7	32,0	23,8
Finlândia	1,4	2,9	13,4	30,2	28,4	23,7
Luxemburgo	1,3	7,4	14,5	35,9	29,5	11,4
Bulgária	1,2	7,8	42,8	32,8	15,0	0,4
Dinamarca	0,2	3,6	9,5	27,3	32,6	26,8
Estónia	0,0	28,9	15,4	55,7	0,0	0,0
Letónia	0,0	4,8	34,5	33,6	21,4	5,7

Fonte: Módulo ad hoc sobre serviços do EU-SILC 2016

Os Estados-Membros adotam diferentes estratégias para resolver o problema dos custos dos serviços de acolhimento de crianças. Alguns Estados-Membros oferecem **níveis mínimos de serviços de acolhimento gratuitos**, quer para ambas as faixas etárias (por exemplo, Malta) quer para a faixa etária entre 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória (por exemplo, Alemanha e Reino Unido). Desde 2017, **Malta** oferece serviços de acolhimento gratuitos para os filhos de pais que trabalhem ou estejam a estudar. Os custos são pagos pela administração pública no final de cada mês. Os pais estão autorizados a enviar os filhos para um centro de acolhimento de crianças à sua escolha, beneficiando de serviços gratuitos «equivalentes às horas trabalhadas pelo progenitor com menor carga horária, acrescidas de uma hora para deslocações». Esta medida visa criar um incentivo para as mães regressarem ao trabalho ou permanecerem no emprego formal. Estatísticas do emprego recentes já indicam que a oferta de serviços de acolhimento de crianças gratuitos aumenta a participação das mães no mercado de trabalho. Está previsto que o acesso a esses serviços seja alargado a todas as famílias.

Na **Irlanda**, onde os custos foram identificados como sendo um grande obstáculo, foi introduzido, em 2010, um novo regime denominado Early Childhood Care and Education scheme (ECCE), que criou um número limitado de vagas gratuitas a tempo parcial (15 horas no total, ou seja, 5 vezes 3 horas por semana) em centros de acolhimento privados para crianças a partir dos 3 anos e 2 meses de idade. Em 2016, a oferta foi alargada às crianças de idade igual ou superior a 2 anos e 8 meses. Os pais que

utilizam este regime podem pagar horas extra para prolongar o horário de acolhimento. Embora esta medida constitua um passo em frente, nem todas as famílias conseguem suportar os custos adicionais, o que limita as possibilidades de utilização do regime, em particular pelas famílias de baixos rendimentos.

Subsídios para os novos pais (por exemplo, na Bélgica, Países Baixos e Reino Unido) e **reduções fiscais para as famílias** (por exemplo, na Bélgica, República Checa, Alemanha, França e Países Baixos) são outras medidas para resolver o problema dos custos do acolhimento de crianças. Na **Alemanha**, as quantias pagas pelos pais variam em função do prestador dos serviços, mas são proporcionais ao rendimento familiar. As famílias com menores rendimentos podem requerer uma redução, ou mesmo ter direito a serviços de acolhimento de crianças gratuitos. Todas as famílias podem beneficiar de deduções fiscais, sob a forma de uma redução ou isenção dos impostos relativos a parte dos custos incorridos com os serviços de acolhimento.

Países como a Bélgica, a Alemanha, a França, os Países Baixos, a Suécia e a Eslováquia, por exemplo, utilizam uma abordagem que combina a **sujeição do pagamento dos serviços de acolhimento a uma condição de recursos, para garantir que as famílias com baixos rendimentos** tenham de pagar muito pouco pela utilização desses serviços, com a imposição de um **«limite máximo»** para os custos suportados por todas as outras famílias. Em vários Estados-Membros da UE, as infraestruturas privadas de acolhimento de crianças também são subsidiadas pelo Estado. Na **Suécia**, por exemplo, a Lei do Sistema Educativo determina que os custos das estruturas de acolhimento de crianças devem ser «razoáveis». Todas as crianças a partir dos 3 anos de idade têm direito a 525 horas de guarda gratuitas. Todos os municípios aplicam igualmente um sistema de preços máximos, com um limite para cada família. As estruturas de acolhimento de crianças têm direito a uma subvenção do Estado para compensar a perda de rendimento e garantir a prestação de serviços de alta qualidade.

Outro conjunto de medidas concentra-se nas necessidades específicas das crianças oriundas de famílias de baixos rendimentos ou numerosas, consistindo, por exemplo, no fornecimento de refeições gratuitas ou a preços reduzidos nas creches e jardins de infância, como acontece na **Hungria**, ou no financiamento de refeições saudáveis para as crianças pobres, como é o caso da **Bélgica**.

Alguns Estados-Membros, como a República Checa, a Alemanha, a França, Portugal e a Eslováquia, desenvolveram programas específicos para ajudar os grupos socialmente desfavorecidos a acederem aos serviços de acolhimento de crianças. Na **Eslováquia**, as medidas têm dado prioridade às crianças de famílias com baixos rendimentos, que estão isentas de pagamento, e as estruturas de acolhimento de crianças colaboram com os centros comunitários no desenvolvimento de programas de sensibilização específicos para as comunidades marginalizadas.

Noutros Estados-Membros, como a Bélgica, a Finlândia, a Suécia e a Dinamarca, a tónica é colocada no acesso universal. Na **Finlândia**, por exemplo, aplica-se o princípio da universalidade dos serviços subvencionados, segundo o qual os municípios devem disponibilizar vagas para todas as crianças em idade pré-escolar, independentemente de os pais estarem ou não a trabalhar. Estes serviços também se devem adaptar aos horários de trabalho atípicos dos pais. Um projeto cofinanciado pelo Fundo Social Europeu visa desenvolver serviços de acolhimento para crianças cujos pais trabalham de noite.

A Recomendação da Comissão de 2013, intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» demonstra que a oferta de serviços de acolhimento de crianças de elevada qualidade e a preços comportáveis pode ser encarada com um bom exemplo de estratégia de investimento social vantajosa para todas as partes, na medida em que não só estimula o desenvolvimento das crianças como permite que os pais exerçam um trabalho remunerado. Na maioria dos casos, as receitas fiscais suplementares (ao longo da vida) geradas pela maior participação dos pais no mercado de trabalho são

suficientes para cobrir os custos dos serviços de acolhimento de crianças. Se não existirem serviços de acolhimento de qualidade e a preços comportáveis disponíveis, os custos dos serviços formais de acolhimento para dois filhos podem corresponder, em alguns países, a mais de um quinto do rendimento disponível de um casal com baixos salários. Em abril de 2017, no âmbito do pacote sobre o pilar social, a Comissão[46] reiterou a importância se continuar a trabalhar nesta questão.

Por vezes, são lançadas iniciativas a nível local em benefício de determinados grupos socialmente desfavorecidos. Várias cidades adotaram uma estratégia para responder às suas necessidades específicas. A ONG Eurocities recolheu exemplos de boas práticas que podem ser utilizados como fonte de inspiração. Um desses exemplos é o da cidade de **Nantes**, em **França**, que adotou um conceito de prestação de serviços integrados de acolhimento de crianças, principalmente para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade. Nas zonas mais pobres da cidade, são criados vários serviços de acolhimento de crianças polivalentes e diversificados. Em paralelo com os serviços de acolhimento de crianças regulares ou flexíveis, também são disponibilizados serviços de acolhimento «de emergência» para os pais que, por exemplo, tenham de comparecer numa entrevista de emprego.

Alguns Estados-Membros introduziram também incentivos fiscais para as empresas relacionados com a prestação de serviços de acolhimento de crianças aos seus trabalhadores. A **Áustria** permite uma dedução ao rendimento tributável das empresas que forneçam serviços de acolhimento de crianças a nível interno ou atribuam aos trabalhadores prestações sob a forma de serviços de acolhimento de crianças[47]; a **França**, a **Alemanha** e a **Polónia** têm uma abordagem semelhante. A Itália introduziu recentemente, em 2017, alterações à tributação dos bónus de produtividade que podem agora ser convertidos em medidas de bem-estar adotadas pelas empresas a favor dos seus trabalhadores[48]. Em **França** e no **Reino Unido** os empregadores podem proporcionar aos seus trabalhadores, respetivamente, «cheques de serviços universais» (CESU) e cheques de serviços de acolhimento de crianças que podem ser utilizados como pagamento de serviços de guarda de crianças no domicílio[49]. Na **Finlândia**, outros incentivos destinados a compensar os custos para os empregadores relacionados com a conciliação da vida profissional e familiar assentam no sistema de segurança social, que funciona com base em seguros; além disso, se um empregador providenciar serviços de acolhimento temporário para o filho doente de um trabalhador, a prestação recebida por este não é considerada um rendimento tributável (o período máximo da prestação de acolhimento de crianças isenta de imposto é de quatro dias por doença).

5.6.3 Acessibilidade dos serviços de acolhimento de crianças

O acesso aos serviços de acolhimento de crianças é não só determinado pela existência de estruturas formais, mas também pelas características específicas dos serviços, tais como os horários de abertura, a localização, as línguas faladas e o acesso a transportes. O quadro 4 indica que a **distância** em relação à estrutura de acolhimento de crianças e o seu **horário de abertura** são menos importantes do que o custo e a disponibilidade de vagas como razão para a não utilização de serviços de acolhimento formais. Embora 15 países estejam acima da média da UE (1,5 %) no que se refere à distância em relação à estrutura de acolhimento, é na Lituânia (9 %), Roménia (6,7 %) e Eslováquia (6,2 %) que se

[46] Documento de trabalho dos serviços da Comissão. *Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage*, [Ponto da situação sobre a Recomendação de 2013 «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», documento em inglês], SWD(2017), 258 final.
[47] As prestações concedidas aos trabalhadores até um montante de 1000 euros por filho e por ano para serviços de acolhimento de crianças estão isentos de impostos e contribuições para a segurança social.
[48] Nesse caso, existe um limite para o montante do investimento elegível (uma vez que está relacionado com o prémio de produtividade).
[49] No Reino Unido, o regime de cheques de serviços de acolhimento de crianças proporciona ao empregador a possibilidade de atribuir cheques para este tipo de serviços (incluindo a título de compensação por uma redução da remuneração do trabalhador – o chamado «sacrifício salarial»). Este regime pode afetar o montante de créditos fiscais que um trabalhador pode receber.

encontram as percentagens mais elevadas. Em **Portugal**, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento têm dado um grande contributo para o alargamento de melhores estruturas de acolhimento de crianças às zonas rurais nos últimos 15 anos, com a consequência, porém, à semelhança de muitos outros países, de existir uma escassez de vagas nas zonas urbanas.

O horário de abertura das estruturas também não responde cabalmente às necessidades existentes. Embora 7 países se situem acima da média da UE (2,5 %), as percentagens são particularmente elevadas no caso da França (5,3 %), Finlândia (4,3 %), Itália (4,2 %) e Espanha (3,9 %).

O relatório da Eurofound intitulado «Acolhimento na primeira infância: acessibilidade e qualidade dos serviços»[50] mostra que várias iniciativas podem ajudar a integrar as **crianças com necessidades especiais** nas estruturas de acolhimento de crianças. A qualidade dos serviços de acolhimento depende quer do reconhecimento político e do financiamento suficiente e sustentável de medidas inclusivas quer da apropriação e do empenho dos educadores, bem como da sua disponibilidade e da existência de apoio administrativo para receberem formação contínua sobre métodos inclusivos. Um ensino e um ambiente inclusivos dependem igualmente da comunicação e cooperação entre as autoridades locais e as estruturas de acolhimento de crianças, bem como entre os pais e os educadores. Complementarmente ao financiamento nacional, o FSE presta apoio financeiro à realização de projetos inclusivos nas estruturas de acolhimento de crianças. Na **Polónia**, o FSE cofinanciou um projeto denominado «primeira infância» que visa desenvolver as estruturas formais de acolhimento de crianças com menos de 3 anos. O projeto tem em conta as necessidades específicas das crianças com deficiência.

5.6.4 Medidas para aumentar a qualidade

A falta de qualidade dos serviços de acolhimento de crianças pode constituir um obstáculo para os pais e afeta negativamente a utilização desses serviços. A qualidade dos serviços depende do número de crianças que utilizam as instalações, do nível de profissionalismo dos professores e do programa educativo, bem como das normas de qualidade das instalações, nomeadamente em termos de ambiente físico e higiene. Um quadro de qualidade adequadamente desenvolvido poderia incluir medidas como a utilização de um sistema de registo e inspeção de todos os prestadores de serviços de acolhimento de crianças, medidas para reforçar a profissionalização do pessoal e a sua aprendizagem ao longo da vida e medidas para tornar o trabalho neste setor mais atrativo, nomeadamente através da oferta de boas condições de trabalho.

Em maio de 2018, na sua proposta de Recomendação do Conselho sobre a educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade, a Comissão apresentou um quadro de qualidade global para os sistemas educação e acolhimento na primeira infância[51] baseado em cinco princípios: acesso e razoabilidade dos preços para todas as famílias; qualificação e desenvolvimento contínuo do pessoal; desenvolvimento de programas curriculares com valores pedagógicos holísticos de uma forma participativa, em conjunto com as crianças e os pais; acompanhamento e avaliação dos serviços e estruturas de educação e acolhimento na primeira infância; e governação e financiamento dos mesmos. Este quadro foi desenvolvido com o apoio de peritos em educação de vários de Estados-Membros. O quadro de qualidade tem por objetivo reforçar as estruturas de ensino pré-escolar e acolhimento de crianças, com o intuito de garantir a qualidade dos serviços prestados e a inclusão das crianças oriundas de meios desfavorecidos ou com necessidades especiais. Pretende também aumentar a

[50] Eurofound (2015), Acolhimento na primeira infância: acessibilidade e qualidade dos serviços, disponível em: https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/early-childhood-care-accessibility-and-quality-of-services.
[51] Uma proposta de recomendação do Conselho sobre sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanha.

confiança nas estruturas de acolhimento de crianças, a fim de garantir que as mulheres com filhos têm oportunidades reais de entrar ou permanecer no mercado de trabalho.

6. Conclusões: Atingir as metas Barcelona – uma pedra angular para a participação das mulheres no mercado de trabalho e uma melhor conciliação da vida profissional e familiar dos trabalhadores com filhos

As metas de Barcelona, adotadas pelo Conselho Europeu em 2002, ainda têm uma importância crucial em 2018. As metas relativas ao emprego ainda não foram atingidas no caso das mulheres e subsistem disparidades consideráveis entre as suas taxas de emprego e as dos homens, tendo sido claramente demonstrado que tal se deve principalmente às responsabilidades familiares. As metas de Barcelona continuam a ser extremamente pertinentes para promover a igualdade entre homens e mulheres e constituem uma parte importante da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável, no que diz respeito ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Os serviços de acolhimento de crianças são encarados como um elemento fundamental para a conciliação da vida profissional e familiar dos trabalhadores com filhos no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Os indicadores relativos às taxas de acolhimento de crianças são objeto de acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu e fazem parte do painel de indicadores sociais. Quando necessário, o financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento é utilizado para colmatar as insuficiências existentes nos Estados-Membros

Na UE-28 a meta de Barcelona foi, de um modo geral, atingida no caso das crianças com menos de 3 anos de idade, uma vez que 32,9 % das crianças nessa faixa etária participam em estruturas de acolhimento. Contudo, esta média global esconde diferenças importantes entre os Estados-Membros. Embora se tenham realizado progressos consideráveis em países como Malta, Roménia, Estónia, Itália, Alemanha e Irlanda, a taxa de acolhimento de crianças de alguns dos países mais avançados influencia muito o resultado global da UE. Com efeito, quatro Estados-Membros têm uma taxa superior a 50 %: Dinamarca, Países Baixos, Suécia e Luxemburgo. No outro extremo da escala estão as taxas preocupantes, inferiores a 10 %, da Grécia, Polónia, República Checa e Eslováquia.

A meta de Barcelona para as crianças entre os 3 anos e a idade de escolaridade obrigatória ainda não foi atingida. Todavia, a taxa de cobertura está a aumentar: dos 83 % registados em 2011 subiu para 86,3 %, em média, na UE. Vários Estados-Membros estão mais avançados, tendo atingido um objetivo superior a 95 %, nomeadamente a Bélgica, a Suécia, a Dinamarca e a Espanha. Registaram-se progressos consideráveis na Roménia, Polónia, Malta, Luxemburgo, Hungria, Irlanda, Portugal, Espanha, Letónia e Lituânia. As taxas mais baixas, ou seja, inferiores a 65 %, encontram-se na Polónia, Roménia, Grécia e Croácia, que ainda apresentam um atraso considerável.

Há vários fatores que influenciam a disponibilidade e a utilização dos serviços de acolhimento de crianças. O primeiro elemento importante é o direito legal aos serviços de acolhimento de crianças, que existe na maioria dos Estados-Membros, mas com grandes variações quanto à idade em que começa a ser aplicado (desde o final da licença de maternidade da mãe, apenas aos 2,5 ou 3 anos de idade, ou pouco antes da idade de escolaridade obrigatória). No entanto, a existência de um direito legal não constitui necessariamente uma garantia plena de que os Estados-Membros asseguram a prestação de serviços formais de acolhimento.

Para além do direito legal, a disponibilidade, a razoabilidade dos preços e a alta qualidade dos serviços influenciam muito a sua aceitação pelos pais. Os custos variam muito entre os Estados-Membros, podendo ser proibitivos em alguns deles, como é o caso da Irlanda. Os custos proibitivos afetam não só a participação das mulheres no mercado de trabalho, mas também, e de forma desproporcionada, as crianças oriundas de famílias com baixos rendimentos. A adaptabilidade dos serviços às necessidades

dos pais, nomeadamente em termos de distância em relação às estruturas de acolhimento e de adaptação do horário de abertura aos padrões e necessidades laborais, também desempenha um papel importante.

Além disso, a qualidade dos serviços de acolhimento deve ter em conta os objetivos e valores pedagógicos, bem como o profissionalismo e o desenvolvimento contínuo do seu pessoal. É crucial acompanhar e avaliar estes elementos, que são abordados na proposta da Comissão para uma recomendação do Conselho sobre sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade. .

A Comissão continuará a acompanhar a situação em matéria de serviços de acolhimento de crianças no âmbito do Semestre Europeu, em especial no caso dos Estados-Membros com resultados menos positivos. Continuará a identificar os problemas específicos que afetam a disponibilidade, a razoabilidade dos preços e a qualidade dos serviços de acolhimento em cada um dos Estados-Membros. Continuará também a promover a utilização dos fundos europeus para ajudar os Estados-Membros a fazerem face a alguns desses desafios.

Além disso, agora que a primeira das metas de Barcelona foi globalmente atingida, que se estão a fazer progressos significativos na consecução da segunda meta e que o Objetivo da Educação para 2020 foi, de um modo geral, alcançado, pode ter chegado o momento de ponderar uma revisão destas metas após consulta dos Estados-Membros. Tal revisão, se realizada, contribuiria para os esforços da União Europeia para promover um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável, em especial para a concretização do objetivo da Estratégia Europa 2020 de uma taxa de emprego de 75 % e da criação de uma economia baseada no conhecimento, competitiva e dinâmica, assente num elevado nível de educação e formação em cada um dos Estados-Membros. Para tal, há que analisar o impacto da parentalidade no emprego das mulheres e a necessidade de conciliar a vida privada e familiar dos trabalhadores com filhos, reforçar as estruturas de acolhimento de crianças já existentes e aumentar a disponibilidade global de serviços de qualidade a preços comportáveis.