

Bruxelas, 22.5.2018
COM(2018) 271 final

2018/0127 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade

{SWD(2018) 173 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

A primeira infância na vida humana¹ é o período mais formativo para o desenvolvimento das competências fundamentais e das disposições de aprendizagem que influenciam muito mais tarde as perspetivas de educação e emprego e as conquistas e a satisfação que se conseguem na vida.

O Pilar Europeu dos Direitos² Sociais afirma que as crianças têm direito a educação e acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade. Continua dizendo que as crianças de meios desfavorecidos deveriam ter direito a beneficiar de medidas específicas destinadas a promover a igualdade de oportunidades.

Na sua Comunicação «Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura»³, a Comissão descreve a visão de um Espaço Europeu da Educação em que a aprendizagem, o estudo e a investigação de elevada qualidade não estariam limitados pelas fronteiras e as pessoas poderiam beneficiar da vasta oferta educativa na União. Os serviços de educação e de acolhimento⁴ na primeira infância fazem parte desta visão, pois ela estabelece a base para a continuação da aprendizagem⁵ e a formação de identidade e cidadania.

Os serviços de alta qualidade desempenham um papel determinante na melhoria dos resultados da educação, incluindo o desenvolvimento de competências sociais. A pesquisa indica que a participação em serviços de educação e de acolhimento na primeira infância de elevada qualidade conduz à aquisição de competências básicas e constitui uma forte medida de prevenção do abandono escolar precoce⁶. A PISA, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE, também mostra que os alunos que frequentaram o ensino pré-primário durante mais de um ano tiveram melhores resultados a matemática aos 15 anos. Os alunos que não frequentaram a educação pré-primária têm três vezes mais probabilidades de obter maus resultados do que aqueles que a frequentaram por mais de um ano⁷.

A educação e o acolhimento na primeira infância inclusivos contribuem significativamente para combater a desigualdade e a exclusão social. Sem a educação na primeira infância de elevada qualidade, cedo se desenvolve uma lacuna de desenvolvimento e competências nas

¹ «Primeira infância», no contexto da presente recomendação, refere-se aos primeiros seis anos de vida.

² Conselho da União Europeia (2017), Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/pt/pdf>

³ Comunicação da Comissão (2017), Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura - O contributo da Comissão Europeia para a cimeira de Gotemburgo, 17 de novembro de 2017, COM(2017) 673 final.

⁴ «Educação e acolhimento na primeira infância» referem-se a qualquer acordo regulamentado que preste educação e acolhimento a crianças desde o nascimento até a idade obrigatória de entrada no ensino primário - independentemente do estabelecimento, do financiamento, do horário de funcionamento ou dos conteúdos do programa - e inclui centros de dia e acolhimento diurno em ambiente familiar; oferta privada e pública; oferta pré-escolar e pré-primária.

⁵ Stringher, C. (2016), *Assessment of learning to learn in early childhood: an Italian framework*. *Italian Journal of Sociology of Education*, 1/2016.

⁶ Comissão Europeia (2014), Estudo sobre a utilização eficaz da educação e do acolhimento na primeira infância na prevenção do abandono escolar precoce, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁷ OCDE (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed* <https://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/low-performers-ebook-final.pdf?documentId=0901e72b82011e68>.

crianças que vêm de diferentes meios socioeconómicos⁸, reforçando assim o ciclo de transmissão intergeracional de desvantagem. As experiências de educação e acolhimento na primeira infância constituem uma oportunidade para prevenir e mitigar as desvantagens das crianças das comunidades ciganas e para as crianças oriundas da migração. A investigação demonstra que, entre as crianças oriundas de um contexto de migração comparável, aqueles que frequentaram a educação e acolhimento na primeira infância no seu país de acolhimento obtêm melhores resultados na leitura⁹. Além disso, os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância de elevada qualidade têm um impacto positivo na participação dos pais no mercado de trabalho e benefícios claros para alcançar mais igualdade de género.

A presente proposta de recomendação do Conselho tem como objetivo apoiar os Estados-Membros nos seus esforços no sentido de melhorar o acesso e a qualidade dos seus sistemas de educação e de acolhimento na primeira infância, reconhecendo simultaneamente que os Estados-Membros são os primeiros responsáveis neste domínio. A proposta procura estabelecer um entendimento europeu partilhado sobre o que constitui a qualidade na educação e no acolhimento na primeira infância. Apresenta ferramentas e exemplos de políticas para apoiar os Estados-Membros nas suas ambições de garantir sistemas e serviços inclusivos de elevada qualidade. Uma recente revisão de políticas¹⁰ indica que os países com uma abordagem estratégica da qualidade fazem mais progressos do que outros no desenvolvimento e melhoria da sua oferta em matéria de educação e acolhimento na primeira infância. No entanto, somente alguns Estados-Membros têm em vigor um quadro de qualidade ou um documento estratégico equivalente que estabeleça disposições relativas à oferta. É por isso que esta proposta apresenta elementos-chave de um quadro de qualidade na educação e no acolhimento na primeira infância e que pode servir de inspiração para os Estados-Membros no seu pensamento estratégico sobre estes serviços.

Na maior parte dos países da UE, nem a qualidade nem o número de vagas correspondem às expectativas. Atualmente, existem mais de 32 milhões de crianças de idade inferior à idade do ensino obrigatório na UE, mas somente cerca de 15 milhões delas frequentam a educação e o acolhimento na primeira infância¹¹. Embora a escolha de utilizar serviços ou não seja dos pais, a procura de vagas em toda a Europa é superior à oferta.

O valor de referência europeu estabelecido no contexto do Quadro Estratégico para a cooperação na educação e na formação¹² definiu que, pelo menos, 95 % das crianças entre os quatro anos e a idade para iniciar o ensino primário obrigatório devem frequentar a educação na primeira infância. Este valor de referência foi alcançado quase na totalidade¹³. O objetivo

⁸ A investigação mais recente atesta que este facto pode acontecer logo aos 12 meses: Hurt H. e Betancourt M. (2017), *Turning 1 Year of Age in a Low Socioeconomic Environment: A Portrait of Disadvantage*, *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics*: Volume 38 - Edição 7 - pp. 493-500.

⁹ OCDE e União Europeia (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015*, Settling In, <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>.

¹⁰ Lazzari A. et al. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States*, *NESET II report*, <http://nesetweb.eu/en/library/the-current-state-of-national-ecec-quality-frameworks-or-equivalent-strategic-policy-documents-governing-ecec-quality-in-eu-member-states/>

¹¹ Centro Europeu de Estratégia Política (2017), *10 Trends Transforming the Education as We Know It*. https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-transforming-education-we-know-it_en

¹² Comissão Europeia/ EUROSTAT, *Your key data to European statistics - European benchmarks*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/eu-benchmarks>

¹³ De acordo com o mais recente monitor da educação e da formação de 2017, 94,8 % das crianças entre os quatro anos de idade e a idade de início do nível CITE 1 estão a estudar, http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf

acordado no Conselho Europeu de Barcelona em 2002 (com vista a melhorar a participação feminina no mercado de trabalho) definia que 33 % das crianças com menos de três anos de idade e 90 % das crianças entre três anos e a idade escolar obrigatória deveriam ter acesso aos serviços. Uma avaliação destes objetivos está a ser apresentada paralelamente a esta proposta¹⁴.

A qualidade da oferta é muitas vezes insuficiente e varia muito dentro dos próprios países como entre eles, do privado para o público, das áreas urbanas para as rurais ou remotas, bem como entre grupos etários (0-3 e 3-6)¹⁵.

As consequências da falta de lugares disponíveis e acessíveis e da baixa qualidade dos serviços são de grande alcance¹⁶. A disponibilidade limitada e/ou a acessibilidade dos serviços de alta qualidade é particularmente desafiadora para as crianças que já estão a iniciar a vida em desvantagem devido a uma série de fatores como a pobreza, a deficiência, a discriminação, ou fatores decorrentes da sua origem cigana ou antecedentes migratórios. Hoje em dia, na Europa, as crianças que crescem na pobreza ou na exclusão social têm ainda menos probabilidades do que os seus pares mais favorecidos de terem um melhor desempenho na escola, desfrutar de boa saúde e alcançar o seu pleno potencial mais tarde na vida¹⁷.

- **Coerência com as disposições existentes no mesmo domínio setorial**

A necessidade de melhorar o acesso e a qualidade dos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância foi também fortemente sublinhada na Comunicação da Comissão sobre o desenvolvimento escolar e o excelente ensino¹⁸ e as conclusões conexas do Conselho sobre o desenvolvimento escolar e o ensino da excelência¹⁹.

Recomendação da Comissão «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»²⁰ sublinhou a importância de proporcionar acesso a educação e cuidados de alta qualidade, inclusive na educação e no acolhimento na primeira infância; assegurar a sua acessibilidade e adaptar à sua provisão às necessidades das famílias, tendo especialmente em conta as necessidades das crianças desfavorecidas.

¹⁴ Relatório da Comissão 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»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ Lazzari, A.; Vandenbroeck, M. (2013), *Accessibility of ECEC for children from ethnic minority and low-income families* https://www.researchgate.net/publication/236347188_Accessibility_of_Early_Childhood_Education_and_Care_ECEC_for_children_from_ethnic_minority_and_low-income_families; Documento de trabalho dos serviços da Comissão (2017), Ponto da situação sobre a Recomendação de 2013 «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», COM (2017)258.

¹⁶ Vandenbroeck M. et al. (2018), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them*, EENNEE Report, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14194adc-fc04-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>; ver também Comissão Europeia (2016) *Evolução do emprego e da situação social na Europa 2015*.

¹⁷ Recomendação da Comissão (2013), *Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade* (2013/112/EU) JO L 59 de 2.3.2013.

¹⁸ Comunicação da Comissão (2017), *Desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência para um melhor começo de vida*, COM(2017)248.

¹⁹ Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência, 2017/C 421/03.

²⁰ Recomendação da Comissão de 20.02.2013, *Investir nas crianças: para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade* (2013/112/EU) JO L 59 de 2.3.2013.

Em janeiro de 2018, a Comissão adotou uma proposta de recomendação do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida²¹, que se refere à educação e ao acolhimento na primeira infância e à importância de apoiar o desenvolvimento das competências no ensino pré-escolar, com foco nas competências sociais e emocionais.

A Comissão também adotou uma proposta de recomendação do Conselho sobre a promoção dos valores comuns, a educação inclusiva e a dimensão europeia do ensino²². Esta proposta sublinha a importância de proporcionar educação inclusiva para todos os alunos logo a partir de uma idade precoce.

- **Coerência com as outras políticas da União**

A proposta apoia firmemente a proposta relacionada com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais²³, que identificou, no princípio 11, o direito das crianças a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de qualidade.

A disponibilidade, a acessibilidade e os preços acessíveis das instalações de acolhimento de crianças de alta qualidade são também fatores essenciais que permitem aos pais participarem no mercado de trabalho. Um relatório sobre os objetivos acordados pelo Conselho Europeu de Barcelona em 2002, publicado pela Comissão Europeia, avalia os progressos realizados nos Estados-Membros²⁴.

A comunicação sobre o equilíbrio²⁵ entre a vida profissional e privada reconheceu a necessidade de prestar serviços de acolhimento formais de boa qualidade em toda a Europa, a fim de eliminar os obstáculos ao emprego, especialmente para as mulheres. Tem o potencial de contribuir para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e equiparar a independência económica das mulheres e dos homens, uma prioridade estabelecida no compromisso estratégico para a igualdade de género, 2016-2019²⁶, da Comissão. A iniciativa contribui, assim, para os objetivos de igualdade²⁷ entre homens e mulheres, consagrados no Tratado, no que se refere às oportunidades no mercado de trabalho e promove um elevado nível de emprego na União.

O quadro da UE para as estratégias nacionais de integração²⁸ dos ciganos e a recomendação do Conselho, de 2013, relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros²⁹ instaram os Estados-Membros a alargar o acesso e melhorar a qualidade da

²¹ Comissão Europeia (2018), Proposta de recomendação do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, [COM\(2018\)24](#).

²² Comissão Europeia (2018), Proposta de recomendação do Conselho relativa à promoção de valores comuns, educação inclusiva e a dimensão europeia do ensino. [COM \(2018\)23 final](#).

²³ Conselho da União Europeia (2017), Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/en/pdf>

²⁴ Relatório da Comissão 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»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

²⁵ Comunicação da Comissão (2017), Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, [COM\(2017\)252 final](#).

²⁶ Comissão Europeia (2015), Compromisso estratégico para a igualdade de género 2016-2019, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019_en

²⁷ Artigo 153.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

²⁸ Comunicação da Comissão (2011), Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos, [COM\(2011\)173](#).

²⁹ Recomendação do Conselho (EPSCO), de 9 de dezembro de 2013, relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf

educação e de acolhimento na primeira infância, através de apoio especificamente dirigido às crianças ciganas.

O plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros³⁰ e a Comunicação sobre a proteção das crianças na migração³¹ reconheceu que os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância são fundamentais para a integração das famílias e crianças de países terceiros. A iniciativa contribui para eliminar os obstáculos à participação de raparigas e de rapazes de países terceiros na educação na primeira infância, a fim de assegurar que todas as crianças têm oportunidade de atingir todo o seu potencial, e apoiar a integração das crianças migrantes.

O processo Semestre Europeu deu destaque à questão da educação e do acolhimento na primeira infância, e vários Estados-Membros receberam recomendações específicas sobre o acolhimento de crianças e a educação inclusiva. As orientações para o emprego sublinham a importância do acesso à educação e ao acolhimento na primeira infância de qualidade a preços comportáveis. O relatório anual de crescimento de 2018 refere-se à sua importância do ponto de vista da igualdade de oportunidades, da inclusão social e das políticas de equilíbrio entre vida familiar e vida profissional. O relatório conjunto sobre o emprego de 2018 também se refere aos progressos dos Estados-Membros neste domínio, acompanhando, em especial, o acesso aos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância para crianças com menos de três anos de idade no âmbito do painel de avaliação do pilar social³². É necessário promover a conciliação da vida profissional e da vida familiar, em especial através do acesso a cuidados de saúde prolongados e a serviços de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de qualidade.

Por último, os Fundos Estruturais e de Investimento da UE desempenham também um papel importante no apoio aos investimentos em infraestruturas e serviços acessíveis, comportáveis e de qualidade.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A iniciativa está em conformidade com o artigo 165.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 165.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que «a União contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e complementando a sua ação, respeitando integralmente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo».

A iniciativa não propõe qualquer extensão do poder regulamentar da UE nem compromissos vinculativos aos Estados-Membros. Os Estados-Membros decidirão, de acordo com as respetivas circunstâncias nacionais, a melhor forma de aplicação da recomendação do Conselho.

³⁰ Comunicação da Comissão (2016), Plano de Ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros, [COM\(2016\)377 final](#).

³¹ Comunicação da Comissão (2017), Proteção das crianças no contexto da migração, [COM\(2017\)211 final](#).

³² Painel de indicadores sociais. Acompanhamento do desempenho dos Estados-Membros da UE no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-scoreboard-2018-country-reports_en.pdf

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A Comissão toma medidas para incentivar os Estados-Membros a cooperarem no domínio da educação e do acolhimento na primeira infância³³, na sequência dos resultados importantes já alcançados, incluindo, em especial, a proposta dos peritos de 2014 para um Quadro da Qualidade no domínio da educação e do acolhimento na primeira infância³⁴.

A mais-valia da ação a nível da UE reside na capacidade da UE de:

- Capitalizar os conhecimentos, inclusivamente especializados, na União e prosseguir a cooperação com base no quadro de qualidade proposto como instrumento de referência comum.
- Continuar a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para reformar a sua oferta.
- Apoiar os esforços dos Estados-Membros através da disponibilização de instrumentos europeus, como um conjunto de declarações de qualidade.

- **Proporcionalidade**

A proposta prevê recomendações em conformidade com as cinco dimensões do Quadro da Qualidade, acompanhadas de opções de respostas políticas aos principais desafios do setor. Tal permitirá aos Estados-Membros utilizar a recomendação do Conselho de acordo com o seu contexto específico. Cada Estado-Membro decide sobre a abordagem a adotar no sentido de melhorar os respetivos sistemas.

- **Escolha do instrumento**

Uma recomendação do Conselho é um instrumento adequado no domínio da educação e da formação, onde a UE tem uma competência de apoio e é um instrumento que tem sido frequentemente utilizado para a ação europeia nos domínios da educação e da formação. Enquanto instrumento jurídico, consubstancia o compromisso assumido pelos Estados-Membros em relação às medidas que constam do texto e constitui uma base jurídica mais sólida para a cooperação neste domínio, respeitando totalmente a competência dos Estados-Membros no domínio da educação e da formação.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

Em dezembro de 2016, 250 especialistas, decisores políticos e profissionais participaram na conferência «Um excelente começo de vida! A melhor educação possível na primeira infância». As conclusões da conferência³⁵ foram devidamente consideradas para a elaboração

³³ Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) — Novas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação, [2015/C 417/04](#).

³⁴ Grupo de Trabalho Temático sobre Serviços de Educação e de Acolhimento na Primeira Infância (2014), Proposta de princípios-chave de um Quadro de Qualidade para Serviços de Educação e de Acolhimento na Primeira Infância, http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

³⁵ Comissão Europeia (2016), Um excelente começo de vida. Relatório da Conferência, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/great-start-life-report_en.pdf

desta proposta. Além disso, foram tidas em conta as conclusões pertinentes durante as consultas públicas sobre a iniciativa da Conciliação entre Vida Profissional e Familiar³⁶, bem como o Pilar Europeu dos Direitos Sociais³⁷.

Na sequência de uma série de consultas anteriores relacionadas com propostas de princípios-chave de um quadro de qualidade para a educação e o acolhimento na primeira infância³⁸, a Comissão organizou uma reunião específicas com as partes interessadas em 31 de janeiro de 2018. Os participantes representavam uma vasta gama de organizações da sociedade civil, bem como representantes dos Estados-Membros, abrangendo organizações que trabalham no domínio da educação e da aprendizagem ao longo da vida, proteção das crianças e direitos das crianças, associações de pais e de famílias, redes de desigualdades sociais, agências especiais de educação e de deficiência, e sindicatos de professores. A reunião das partes interessadas confirmou e saudou a abordagem global e forneceu mais informações sobre os desafios atuais e as possíveis soluções no setor.

- As partes interessadas destacaram a necessidade da inclusão social e da identificação de grupos específicos de crianças (ou famílias) a fim de garantir que não são deixadas de lado. Foi lembrada a importância de oferecer a mesma qualidade em todo o lado, inclusive nas áreas rurais, de haver um foco nas necessidades das crianças, de incluir objetivos e metas adequados à idade, e de colocar maior ênfase na aprendizagem através de jogos lúdicos;
 - As partes interessadas também salientaram a necessidade de reconhecer que o quadro da qualidade não pretende apenas estabelecer normas mínimas, e que os Estados-Membros devem ser incentivados a prestar serviços de elevada qualidade. Além disso, a recomendação do Conselho deve prestar apoio a nível do Estado-Membro ou do sistema e permitir a flexibilidade necessária para que os diferentes países revejam a sua própria abordagem à qualidade.
- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Ao longo dos últimos dois anos, a Comissão trabalhou com peritos importantes em toda a UE para definir os fatores de qualidade³⁹ e desenvolver ferramentas de autoavaliação. Outras fontes principais são descritas abaixo:

- (1) Serão incluídos dados sobre acesso, participação e qualidade da Eurydice (2016), Dados essenciais sobre a educação e o acolhimento na primeira infância, e do monitor da educação e da formação (2017) e da OCDE (2017) Começar com força: indicadores essenciais da educação e do acolhimento na primeira infância.

³⁶ Comissão Europeia (2017), Relatório sobre a consulta pública sobre a eventual ação que aborda os desafios da conciliação entre vida profissional e familiar e cuidadores, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=en&moreDocuments=yes>.

³⁷ Consulta pública sobre o pilar europeu dos direitos sociais, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=699&consultId=22&visib=0&furtherConsult=yes>.

³⁸ Por exemplo: A Associação Europeia de Prestadores de Serviços para Pessoas com Deficiência (2016), Declaração sobre Intervenção Infantil, http://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Policy/Education/easpd_statement_on_early_childhood_intervention.pdf, Associação Europeia de Pais (2015) *The Best Interest of the Young Child: Position Paper on Early Childhood Education and Care Needs and Provisions from the Parent Perspective*.

³⁹ Comissão Europeia (2018), *Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators*, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/825252b4-3ec6-11e8-b5fe-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-69837044>.

- (2) CARE (2016) Análise da qualidade dos currículos e revisão de impacto da educação e do acolhimento na primeira infância na Europa, recomendações políticas sobre a qualidade. Este projeto europeu de investigação multidisciplinar forneceu conclusões e recomendações sobre programas curricular, qualidade, bem-estar, impacto, acesso, financiamento e governança, e o papel dos profissionais.
- (3) EENEE (2017) Benefícios da educação e do acolhimento na primeira infância e as condições em que podem ser obtidos. Este relatório propõe diferentes tipos de determinantes que podem influenciar a possível concretização destes potenciais benefícios.
- (4) NESET (2017) Situação atual dos quadros nacionais da qualidade na educação e no acolhimento na primeira infância, ou documentos de política estratégica equivalentes, que regem a qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância nos Estados-Membros da UE.
- (5) Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia sobre a aplicação de uma recomendação⁴⁰ sobre investir nas crianças, publicado em conjunto com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Além disso, a Plataforma Europeia «Investir nas Crianças» (EPIC) oferece boas práticas baseadas em evidências para implementar a recomendação sobre investir nas crianças e perfis de países atualizados sobre as políticas para a criança e a família na UE.

- **Avaliação de impacto**

Tendo em conta a abordagem complementar das atividades em relação às iniciativas dos Estados-Membros, a natureza voluntária das atividades propostas e o âmbito dos impactos esperados, não foi realizada uma avaliação de impacto. Em vez disso, as informações que serviram de base ao desenvolvimento da proposta provieram de estudos anteriores, da consulta dos Estados-Membros e na consultas das partes interessadas.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A presente recomendação respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incluindo o direito à educação, o respeito pela diversidade cultural, religiosa e linguística e a não discriminação. Em particular, a recomendação promove os direitos da criança, tal como estabelecido no artigo 24.º e tem em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em especial o artigo 29.º, n.º 1, alínea c), que especifica que a educação da criança deve ser dirigida ao desenvolvimento do respeito pelos pais da criança, pela sua identidade cultural, linguagem e valores, para os valores nacionais do país em que a criança está a viver, o possível país de origem, e por civilizações diferentes da sua⁴¹. A presente recomendação tem de ser aplicada em conformidade com estes direitos e princípios.

⁴⁰ Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão (2017), aferir os progressos da recomendação de 2013 «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», COM (2017) 258. ver também: Recomendação da Comissão de 20.02.2013, Investir nas crianças: para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade (2013/112/EU) JO L 59 de 2.3.2013.

⁴¹ ONU (1989) Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20.11.1989.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

As ações propostas na presente recomendação com implicações orçamentais serão apoiadas no âmbito dos recursos existentes do programa Erasmus+, bem como, eventualmente, do Horizonte 2020 ou dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, desde que as disposições dos atos de base relevantes prevejam esse apoio. Esta iniciativa não prejudica as negociações sobre o próximo Quadro Financeiro Plurianual ou os futuros programas.

Não serão necessários recursos adicionais do orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

O progresso será seguido através de reuniões do recém-formado grupo de trabalho «educação e formação 2020» para a educação e acolhimento na primeira infância, que proporcionará um fórum para a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas.

O Semestre Europeu continuará a ser um instrumento essencial para acompanhar a oferta de serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, também no que respeita ao objetivo de Barcelona⁴², e fornecerá orientações adicionais aos Estados-Membros, incluindo, se for caso disso, recomendações específicas para cada país.

Um possível novo valor de referência sobre a prestação de serviços de educação e de acolhimento na primeira infância estará sujeito a uma discussão mais aprofundada com os Estados-Membros. Tal pode incluir uma eventual revisão do objetivo de Barcelona para a prestação de cuidados infantis formais, possível avaliação comparativa no contexto do Semestre Europeu, bem como a revisão do valor de referência definido no quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e formação (Educação e Formação 2020)⁴³.

A Comissão apresentará ao Conselho um relatório sobre os progressos da execução da recomendação em conformidade com as modalidades de comunicação do Quadro Estratégico de Cooperação na educação e formação.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Disposições relativas aos Estados-Membros

A proposta recomenda que os Estados-Membros melhorem o acesso e a qualidade dos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância. A proposta apresenta o quadro europeu para a qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância no seu anexo.

A proposta convida os Estados-Membros a enfrentar os principais desafios dos seus setores da educação e do acolhimento na primeira infância e inclui opções políticas que visam:

- Assegurar que os serviços de educação e de acolhimento na infância são acessíveis, a preços acessíveis e inclusivos;

⁴² Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15-16 de março de 2002, SN 100/1/02 REV 1, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

⁴³ Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) — Novas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação, [2015/C 417/04](https://ec.europa.eu/education/2015/c41704).

- Proporcionar apoio à profissionalização do pessoal em função dos níveis de qualificação profissional e condições de trabalho existentes;
- Melhorar o desenvolvimento dos programas curriculares da primeira infância para que possam satisfazer as necessidades de bem-estar e de educação das crianças;
- Promover o acompanhamento e a avaliação transparentes dos serviços a todos os níveis de governação;
- Assegurar um financiamento adequado e um regime jurídico para a oferta de serviços, incluindo a criação e manutenção de quadros para a qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância nacionais ou regionais.

Disposições da Comissão

A recomendação propõe acolher favoravelmente a intenção da Comissão de:

- Facilitar o intercâmbio de experiências e de boas práticas entre os Estados-Membros no contexto do quadro estratégico de cooperação no domínio da educação e da formação (Educação e Formação - ET2020);
- Disponibilizar financiamento da União Europeia ao apoio à melhoria da disponibilidade e da qualidade dos serviços, nomeadamente através do programa Erasmus+ e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento;
- Na sequência de consultas com os Estados-Membros, propor rever o valor de referência da Educação e Formação para 2020, os objetivos de Barcelona, bem como a possível avaliação comparativa da educação e do acolhimento na primeira infância no contexto do Semestre Europeu e da implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 165.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando que

- (1) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁴⁴ afirma, no seu 11.º princípio, que todas as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade. Isto está em consonância com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE⁴⁵ que reconhece a educação como um direito e com o objetivo de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas 4.2⁴⁶ que prevê que todas as raparigas e rapazes devem ter acesso a um desenvolvimento na primeira infância, cuidados e ensino pré-primário de qualidade até 2030.
- (2) Na sua Comunicação «Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura»⁴⁷, a Comissão Europeia define a visão de um Espaço Europeu da Educação que reconhece o papel da educação e do acolhimento na primeira infância na criação de bases sólidas para a aprendizagem na escola e ao longo da vida. A conclusão do Conselho sobre o desenvolvimento escolar e o ensino de excelência⁴⁸ e a proposta da Comissão⁴⁹ de uma recomendação do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida reiteraram o papel fundamental que a educação e o acolhimento na primeira infância podem desempenhar na promoção da aprendizagem de todas as crianças, do seu bem-estar e do seu desenvolvimento.
- (3) Tanto os decisores políticos como os investigadores reconhecem que é nos primeiros anos⁵⁰ que as crianças criam a fundação e capacidade para aprender ao longo da vida. A aprendizagem é um processo gradual; construir uma base forte nos primeiros anos é uma condição prévia para o desenvolvimento de competências de nível superior e o sucesso escolar, tanto quanto é essencial para a saúde e o bem-estar das crianças. Por

⁴⁴ O Conselho da União Europeia (2017), Proclamação Interinstitucional aprovando o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

⁴⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/pt/pdf>.

⁴⁶ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, [2012/C 326/02](#).

⁴⁷ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, [UN SDG 4.2](#).

⁴⁸ Comunicação da Comissão (2017), Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura - O contributo da Comissão Europeia para a cimeira de Gotemburgo, 17 de novembro de 2017, [COM\(2017\)673 final](#).

⁴⁹ Conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento das escolas e um ensino de excelência, [2017/C 421/03](#).

⁵⁰ Comissão Europeia (2018), Proposta de recomendação do Conselho sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, [COM\(2018\)24](#).

⁵⁰ A definição dos primeiros anos é desde o nascimento até aos 6 anos de idade, o nível educacional correspondente CITE 0.

isso, a educação e o acolhimento na primeira infância devem ser considerados como a base dos sistemas de ensino e formação e ser parte integrante do percurso escolar.

- (4) Participar na educação e no acolhimento na primeira infância é benéfico para todas as crianças, especialmente para crianças numa situação desfavorecida. Ajuda a impedir a formação de lacunas de competências precoces e, portanto, é um instrumento essencial para combater as desigualdades e a pobreza. A educação e o acolhimento na primeira infância devem fazer parte de um pacote integrado de medidas de política com base em direitos para melhorar os resultados das crianças e quebrar os ciclos viciosos intergeracionais da desigualdade. Por conseguinte, a melhoria das disposições contribui para cumprir os compromissos assumidos na recomendação da Comissão «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»⁵¹ e a recomendação do Conselho de 2013 sobre medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros⁵².
- (5) Participar na educação e no acolhimento na primeira infância tem vários benefícios⁵³ tanto para indivíduos como para a sociedade como um todo, desde melhores resultados escolares e resultados profissionais a menos intervenções sociais e educativas e sociedades mais coesas e inclusivas. As crianças que frequentaram o ensino pré-primário por mais de um ano tiveram melhores resultados a matemática aos 15 anos nos estudos do PISA⁵⁴. Também ficou claro que participar em educação e acolhimento na primeira infância de qualidade é um fator importante para evitar o abandono escolar precoce⁵⁵.
- (6) A educação que se obtém nas fases iniciais da educação tem um papel essencial a desempenhar no processo de aprender a viver em sociedades heterogêneas. Estes serviços podem reforçar a coesão social e a inclusão de várias formas. Podem servir como pontos de encontro para famílias. Podem contribuir para o desenvolvimento de competências linguísticas das crianças, tanto na língua do serviço como na língua materna. Através da aprendizagem sócio-emocional, as experiências de educação e acolhimento na primeira infância podem permitir que as crianças aprendam a ser empáticas, bem como sobre os seus direitos, a igualdade, a tolerância e a diversidade.
- (7) O retorno do investimento nas fases iniciais da educação é o mais elevado de todas as fases educativas, em especial para as pessoas desfavorecidas⁵⁶. O investimento na educação e no acolhimento na primeira infância é um investimento precoce de retorno elevado no capital humano.
- (8) A disponibilidade, acessibilidade e o preço acessível das instalações de acolhimento de crianças de elevada qualidade são, além disso, fatores essenciais que permitem às mulheres e homens responsáveis pela prestação de cuidados participar no mercado de

⁵¹ Recomendação da Comissão de 20.02.2013, Investir nas crianças: quebra do ciclo de desvantagem (2013/112/UE) JO L 59 de 2.3.2013

⁵² Recomendação do Conselho (EPSCO), de 9 de dezembro de 2013, relativa a medidas eficazes para a integração dos ciganos nos Estados-Membros

⁵³ Vandenbroeck M. et al (2017), *Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them, Report of the European Expert Network on Economics of Education* <http://www.eenee.de/eeneeHome/EENEE/Analytical-Reports.html>.

⁵⁴ OCDE (2016), *Education at a Glance*, <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>.

⁵⁵ Comissão Europeia (2014), Estudo sobre a utilização eficaz da educação e do acolhimento na primeira infância na prevenção do abandono escolar precoce, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7548dd37-c626-4e2d-bd70-625edf707adc/language-en>.

⁵⁶ Heckman, J.J. e Mosso, S. (2014), *The Economics of Human Development and Social Mobility. Annual Reviews of Economics*, 6, 689-733.

trabalho, tal como reconhecido pelo Conselho Europeu de Barcelona de 2002, o Pacto Europeu para a Igualdade dos Géneros⁵⁷ e a Comunicação da Comissão sobre o Conciliação da Vida Familiar e Profissional, adotada em 26 de abril de 2017⁵⁸. O emprego das mulheres contribui diretamente para melhorar a situação socioeconómica do agregado familiar e para o crescimento económico.

- (9) Investir na educação e no acolhimento na primeira infância é um bom investimento apenas se os serviços forem de alta qualidade, acessíveis, a preços comportáveis e inclusivos. Está provado que apenas os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância de alta qualidade oferecem benefícios; os serviços de fraca qualidade têm um impacto negativo significativo nas crianças e na sociedade como um todo. As medidas políticas e as reformas têm de dar prioridade às considerações relacionadas com a qualidade.⁵⁹
- (10) No geral, os Estados-Membros gastam significativamente menos na educação e no acolhimento na primeira infância do que no ensino primário. Tal como demonstrado pelo relatório que avalia os progressos dos objetivos de Barcelona⁶⁰, atualmente não estão disponíveis lugares suficientes nos serviços de educação e de acolhimento de primeira infância e a procura ultrapassa a oferta em quase todos os países. A falta de disponibilidade, acessibilidade e de preços comportáveis demonstrou ser uma das principais barreiras à utilização destes serviços⁶¹.
- (11) O Parlamento Europeu, na sua resolução de 14 de setembro de 2017 sobre uma nova Agenda de Competências para a Europa⁶², convida os Estados-Membros a melhorar a qualidade e a alargar o acesso à educação e ao acolhimento na primeira infância, bem como a resolver a falta de infraestruturas suficientes que ofereçam cuidados infantis de qualidade e acessíveis independentemente do nível de rendimento das famílias, e ponderar conceder livre de acesso às famílias que vivem na pobreza e na exclusão social.
- (12) Os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância precisam de ser centrados nas crianças; as crianças aprendem melhor em ambientes centrados na participação e no interesse das crianças na aprendizagem. A organização, a escolha de atividades e as ferramentas para aprendizagem são muitas vezes comunicadas entre os educadores e as crianças. Os serviços devem oferecer um ambiente seguro, acolhedor

⁵⁷ Conclusões do Conselho de 7 de março de 2011 sobre o Pacto Europeu para a Igualdade dos Géneros (2011-2020),

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=EN)

⁵⁸ Comunicação da Comissão (2017), Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, , [COM\(2017\)252 final](#).

⁵⁹ Melhuish, E.; et al.; (2015). *A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development*. CARE Project Report, <http://ecec-care.org/>.

⁶⁰ Relatório da Comissão 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»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁶¹ OCDE (2017), *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>; e Recomendação do Conselho (2013) relativas a medidas eficazes de integração dos ciganos nos Estados-Membros, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf; e Eurofound (2015) *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1512en.pdf.

⁶² Resolução do Parlamento Europeu de 14 de setembro de 2017 relativa a uma nova agenda de competências para a Europa ([2017/2002\(INI\)](#)) P8_TA-PROV(2017)0360

e carinhoso e proporcionar um espaço social, cultural e físico com uma variedade de possibilidades para as crianças desenvolverem o seu potencial. A oferta é melhor projetada quando se baseia no pressuposto fundamental de que a educação e o acolhimento são inseparáveis.

- (13) Dentro de um contexto definido pelas regulamentações nacionais, regionais ou locais, as famílias devem estar envolvidas em todos os aspetos da educação e cuidados para os seus filhos. A família é o primeiro e o mais importante lugar para as crianças crescerem e desenvolverem, e os pais e os tutores são responsáveis pelo bem-estar, saúde e desenvolvimento de cada criança. Os serviços de educação e cuidados de infância são uma oportunidade ideal para criar uma abordagem integrada, pois levam a um primeiro contacto pessoal com os pais. Aos pais que enfrentam problemas poderiam ser oferecidos serviços de aconselhamento individual através de visitas ao domicílio. Para tornar o seu envolvimento uma realidade, os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância devem ser concebidos em parceria com as famílias e basear-se na confiança e no respeito mútuo⁶³.
- (14) A educação e no acolhimento na primeira infância pode ser uma ferramenta eficaz para alcançar ações educativas para as crianças numa situação desfavorecida, como uma minoria migrante ou étnica (por exemplo, a comunidade cigana) e crianças refugiadas, crianças com necessidades ou necessidades especiais, crianças em cuidados alternativos e crianças de rua, filhos de pais presos, bem como crianças dentro das famílias, em especial risco de pobreza e exclusão social, como os monoparentais ou grandes famílias. As crianças refugiadas, devido à sua situação vulnerável, necessitam de apoio forçado. A pobreza, os fatores de stress físico e emocional, os traumas e a falta de competências linguísticas podem dificultar as suas perspectivas educativas futuras e a sua integração bem sucedida numa nova sociedade. A participação na educação e no acolhimento na primeira infância pode ajudar a mitigar esses fatores de risco.
- (15) Proporcionar a educação e o acolhimento na primeira infância pode contribuir para a concretização de compromissos assumidos pelos Estados-Membros na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito da Criança⁶⁴ e os Direitos das Pessoas com Deficiência⁶⁵ de que todos os Estados-Membros são signatários.
- (16) A publicação, de 2014, de uma proposta de princípios-chave de um Quadro para a Qualidade⁶⁶ foi a primeira declaração de peritos europeus de 25 países sobre a qualidade na educação e no acolhimento na primeira infância. As declarações são baseadas em cinco dimensões: acesso; mão de obra; programa curricular;

⁶³ Um documento de política para crianças na Europa (2008), Jovens e seus serviços: desenvolvimento de uma abordagem europeia, http://www.edizionijunior.com/public/INSERTI/CiE%20Policy%20Paper_april%202008_INGLESE.pdf.

⁶⁴ Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

⁶⁵ Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), [United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities](http://www.un.org/disabilities/convention/convention_full.asp).

⁶⁶ Grupo de Trabalho Temático sobre Serviços de Educação e de Acolhimento na Primeira Infância (2014), Proposta de princípios-chave de um Quadro de Qualidade para Serviços de Educação e de Acolhimento na Primeira Infância ao abrigo da Comissão Europeia http://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf.

acompanhamento e avaliação; e governação e financiamento. No total, são feitas dez declarações sobre o reforço da qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância. Este documento foi partilhado em muitos países por partes interessadas locais envolvidas em iniciativas de política de defesa, investigação e formação. Nestes países, o projeto de quadro funcionou como um poderoso catalisador para a mudança, contribuindo para os processos de consulta política que sustentavam as vias de reforma existentes.

- (17) Todas as cinco dimensões do quadro de qualidade são essenciais para garantir serviços de elevada qualidade. Especialmente, o trabalho dos profissionais de educação e de acolhimento na primeira infância tem um impacto duradouro na vida das crianças. Contudo, em muitos países, a profissão tem um perfil e um estatuto bastante baixos⁶⁷.
- (18) Para desempenhar o seu papel profissional no apoio às crianças e às suas famílias, o pessoal de educação e acolhimento na primeira infância precisa de ter um complexo leque de conhecimentos, aptidões e competências, bem como um entendimento profundo do desenvolvimento infantil. A profissionalização do pessoal é fundamental porque os níveis de preparação mais elevados se correlacionam positivamente com um serviço de melhor qualidade, com uma maior qualidade das interações infantis e, portanto, melhores resultados de desenvolvimento para as crianças⁶⁸.
- (19) Muitos prestadores de serviços trabalham com auxiliares cujo papel principal é apoiar os educadores e trabalham diretamente com crianças e famílias. Geralmente possuem uma qualificação inferior à dos educadores e em muitos países não há exigências em matéria de qualificações para se tornarem auxiliares. Por conseguinte, é necessária a profissionalização do pessoal, incluindo dos auxiliares⁶⁹. O desenvolvimento profissional contínuo é parte integrante do aumento das competências dos auxiliares.
- (20) Um quadro para a qualidade ou documento equivalente pode ser um elemento eficiente de boa governação na educação e no acolhimento na primeira infância. De acordo com o parecer de peritos e com uma recente revisão política⁷⁰, os países que desenvolvem e implementam quadros para a qualidade têm abordagens mais abrangentes e coerentes em relação às reformas.
- (21) Os Estados-Membros estabeleceram valores de referência e metas sobre a participação das crianças na educação e no acolhimento na primeira infância. Em 2002, o Conselho Europeu de Barcelona estabeleceu objetivos⁷¹ para a prestação de cuidados infantis formais, segundo os quais, no mínimo, 90 % das crianças na União Europeia entre os três anos de idade e a idade de escolaridade obrigatória e, no mínimo, 33 % das crianças com menos de três anos de idade deveriam ter acesso até 2010. Estes objetivos foram reafirmados no Pacto Europeu para a Igualdade dos Géneros de 2011-2020. A análise sobre os progressos realizados no sentido de alcançar estes valores de

⁶⁷ Eurofound (2015), *Early Childhood Care: working conditions, training and quality-A systematic review* <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2015/working-conditions-social-policies/early-childhood-care-working-conditions-training-and-quality-of-services-a-systematic-review>.

⁶⁸ Comissão Europeia (2011) *CoRe: Competence Requirements in Early Childhood Education and Care*, <https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/CoReResearchDocuments2011.pdf>.

⁶⁹ Peeters, J.; Sharmahd, J.; Budginaitė I. (2016), *Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report*, <http://www.earlychildhoodworkforce.org/node/228>.

⁷⁰ Lazzari A. (2017), *The current state of national ECEC quality frameworks, or equivalent strategic policy documents, governing ECEC quality in EU Member States*, NESET II report.

⁷¹ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Barcelona, 15-16 de março de 2002, SN 100/1/02 REV 1. http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

referência é detalhada no relatório da Comissão sobre os objetivos de Barcelona⁷². O quadro estratégico para a cooperação europeia em matéria de educação e formação⁷³ estabeleceu um valor de referência de participação de 95 % para as crianças entre os quatro anos e o início do ensino primário.

- (22) Os Estados-Membros registaram progressos globais positivos nos últimos anos na melhoria da disponibilidade dos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância. O valor de referência da Educação e Formação 2020 e o objetivo de Barcelona para crianças com menos de três anos foram praticamente atingidos. O objetivo de Barcelona para crianças com idade igual ou superior a três anos até à idade escolar obrigatória não foi ainda alcançado apesar dos progressos realizados desde 2011. Em 2016, 86,3 % das crianças nesse grupo etário participaram na educação e de acolhimento na primeira infância. No entanto, estas médias escondem diferenças significativas entre os Estados-Membros, as regiões e os grupos sociais⁷⁴. São necessários esforços adicionais para garantir que todas as crianças tenham acesso a educação e acolhimento na primeira infância de alta qualidade tão cedo quanto os pais o solicitem. Em particular, são necessárias medidas específicas para criar um maior acesso às crianças numa situação desfavorecida⁷⁵.
- (23) A presente recomendação procura estabelecer um entendimento partilhado europeu sobre o que constitui a qualidade na educação e no acolhimento na primeira infância. Além disso, estabelece possíveis ações que os governos poderão analisar de acordo com as suas circunstâncias específicas. A presente recomendação aborda igualmente os pais, as instituições e as organizações, incluindo os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil que procuram reforçar o setor.
- (24) A educação e o acolhimento na primeira infância, tal como entendidos na presente recomendação⁷⁶, referem-se a qualquer acordo regulamentado que preste educação e acolhimento a crianças desde o nascimento até a idade obrigatória de entrada no ensino primário - independentemente do estabelecimento, do financiamento, do horário de funcionamento ou dos conteúdos do programa - e inclui centros de dia e acolhimento diurno em ambiente familiar; oferta privada e pública; oferta pré-escolar e pré-primária.
- (25) A presente recomendação respeita integralmente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

⁷² Relatório da Comissão 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»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷³ Relatório conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) — Novas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação, [2015/C 417/04](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A2015C41704).

⁷⁴ Relatório da Comissão 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»), COM(2018) 273 final; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-273-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁷⁵ Comissão Europeia (2017), Educação e Formação. [Education and Training Monitor](https://ec.europa.eu/education-and-training-monitor/).

⁷⁶ CITE 0.1 e CITE 0.2.

De acordo com a legislação nacional e da União Europeia, os recursos disponíveis e as circunstâncias nacionais, e em estreita cooperação com todas as partes interessadas relevantes:

1. Melhorem o acesso a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de alta qualidade, de acordo com as declarações estabelecidas no «Quadro de Qualidade para a educação e acolhimento na primeira infância» apresentados no anexo da presente recomendação e com o 11.º princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
2. Trabalhem para assegurar que os serviços de educação e de acolhimento na primeira infância são acessíveis, a preços comportáveis e inclusivos; Será prestada atenção aos seguintes aspetos:
 - a) Analisar a oferta e a procura das famílias, a fim de adaptar melhor a oferta de serviços de educação e de acolhimento na primeira infância às suas necessidades, respeitando a escolha parental;
 - b) Analisar e abordar todas as barreiras que as famílias possam encontrar como custos, barreiras relacionadas com a pobreza, localização geográfica, horários inflexíveis de abertura, barreiras culturais e linguísticas, discriminação, bem como uma falta de informação;
 - c) Estabelecer contactos com todas as famílias e especialmente famílias numa situação desfavorecida, a fim de os informar sobre os benefícios da educação e da participação no início da infância e construir a confiança nos serviços;
 - d) Assegurar que todas as crianças tenham acesso a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância a preços comportáveis e de boa qualidade, idealmente trabalhando no nível de governação adequado para o direito a um direito de educação e de acolhimento na primeira infância de boa qualidade;
 - e) Fornecer serviços de educação e de acolhimento na primeira infância para todas as crianças, incluindo crianças com diversas origens, necessidades educativas especiais ou portadoras de deficiência, evitando a segregação e incentivando a sua participação independentemente do estatuto do mercado de trabalho dos pais ou cuidadores.
 - f) Apoiar todas as crianças a aprender a língua de ensino, enquanto também acolhem e valorizam a língua materna das crianças.
3. Apoiem a profissionalização dos trabalhadores da educação e do acolhimento na primeira infância. Dependendo do nível existente de qualificações profissionais e condições de trabalho, alguns dos esforços que podem surtir efeito são:
 - a) Elevar o estatuto da profissão de educação e acolhimento na primeira infância, criando padrões profissionais, alinhando requisitos de qualificação, estatuto profissional e perspetivas de carreira dos profissionais da educação e acolhimento na primeira infância com os dos professores do ensino primário e criar caminhos de profissionalização para funcionários com poucas qualificações, ou nenhuma, e vias específicas para qualificar assistentes;
 - b) Melhorar a formação inicial e o desenvolvimento profissional contínuo para ter plenamente em conta as necessidades de bem-estar, aprendizagem e desenvolvimento das crianças, desenvolvimentos sociais relevantes e plena compreensão dos direitos das crianças;

- c) Proporcionar tempo para que o pessoal possa realizar atividades profissionais, tais como reflexão, planeamento, contacto com os pais e colaboração com outros profissionais e colegas;
 - d) Visar equipar o pessoal com as competências necessárias para responder às necessidades individuais das crianças de diferentes origens e com uma necessidade ou deficiência educativa especial, preparando o pessoal para gerir diversos grupos.
4. Melhorarem o desenvolvimento dos programas curriculares dos primeiros anos para que possam satisfazer as necessidades de bem-estar e de educação das crianças; As abordagens que apoiam o desenvolvimento curricular e as competências sociais, emocionais, de aprendizagem e linguísticas das crianças podem incluir:
- a) Garantir um equilíbrio na oferta de sócio emocional, bem-estar e aprendizagem, reconhecendo a importância do jogo, contacto com a natureza, papel da música, artes e atividade física;
 - b) Promover a empatia, a compaixão e a consciência em relação à igualdade e à diversidade;
 - c) Oferecer oportunidades de exposição precoce à língua e de aprendizagem através de atividades lúdicas; e ponderar a criação de programas bilingues para a primeira infância;
 - d) Oferecer orientações para os prestadores sobre a utilização adequada de ferramentas digitais e novas tecnologias emergentes;
 - e) Promover uma maior integração da educação e no acolhimento na primeira infância na educação e apoiar a colaboração da educação e do acolhimento na primeira infância e do pessoal escolar primário e a transição suave para as crianças para a escola primária.
5. Promovam o acompanhamento e a avaliação transparentes e coerentes dos serviços de educação e no acolhimento na primeira infância a todos os níveis, tendo em vista o desenvolvimento das políticas. As abordagens eficientes podem incluir:
- a) A utilização de ferramentas de autoavaliação, questionários, orientações de observação como parte da gestão da qualidade a nível do sistema e do serviço;
 - b) A utilização de métodos adequados e apropriados à idade para promover a participação das crianças e ouvir as opiniões, preocupações e ideias das crianças e ter em conta o processo de avaliação;
 - c) A implementação das ferramentas existentes para melhorar a inclusão da educação e da prestação de acolhimento na primeira infância, tais como a Ferramenta de Autorreflexão de Educação Infantil Inclusiva de Educação Infantil desenvolvida pela Agência Europeia de Necessidades Especiais e Educação Inclusiva.
6. Procurem assegurar um financiamento adequado e um regime jurídico para a prestação de serviços de educação e de acolhimento na primeira infância. Será prestada atenção aos seguintes aspetos:
- a) Aumentar o investimento na educação e no acolhimento na primeira infância com foco na disponibilidade, qualidade e acessibilidade, incluindo a utilização das oportunidades de financiamento oferecidas pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento;

- b) Criar e manter quadros para a qualidade nacionais ou regionais adaptados;
 - c) Promover uma maior integração dos serviços para as famílias e as crianças, o mais importante dos serviços sociais e de saúde;
 - d) Incorporar políticas robustas de proteção/salvaguarda da criança dentro do sistema de educação e acolhimento na primeira infância para ajudar a proteger as crianças de todas as formas de violência.
7. Apresentem relatórios através de quadros e instrumentos existentes sobre as experiências e os progressos em relação ao acesso e a qualidade dos sistemas de educação e acolhimento na primeira infância.

APOIA A INTENÇÃO DA COMISSÃO DE:

- 8. Facilitar o intercâmbio de experiências e de boas práticas entre os Estados-Membros no contexto do quadro estratégico de cooperação no domínio da educação e da formação e dos regimes sucessores, assim como no Comité da Proteção Social;
- 9. Apoiar a cooperação dos Estados-Membros, com base na sua procura, organizando a aprendizagem pelos pares e o aconselhamento por pares.
- 10. Apoiar o desenvolvimento de serviços de educação e de acolhimento na primeira infância inclusivos e de alta qualidade através da disponibilização de fundos da UE, nomeadamente no âmbito do programa Erasmus+ e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, incluindo o «Interreg», sem prejuízo das negociações sobre o próximo Quadro Financeiro Plurianual.
- 11. Propor valores de referência europeus atualizados ou objetivos no que respeita à educação e no acolhimento na primeira infância no que respeita à prestação de serviços, em conformidade com os possivelmente revistos valores de referência do ET2020 e dos objetivos de Barcelona, após consulta com os Estados-Membros.
- 12. Relatório ao Conselho sobre o seguimento da recomendação em conformidade com as modalidades de comunicação dos quadros e instrumentos existentes.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente