



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 9 de setembro de 2022
(OR. en)

12002/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0264 (NLE)**

**SOC 474
GENDER 144
EMPL 326**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	8 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 441 final
Assunto:	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 441 final.

Anexo: COM(2022) 441 final



Bruxelas, 7.9.2022
COM(2022) 441 final

2022/0264 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços
comportáveis**

{SWD(2022) 441 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O valor dos cuidados de longa duração

Os cuidados de longa duração¹ desempenham um importante papel social e económico. Contribuem para garantir a dignidade e o bem-estar das pessoas que necessitam de cuidados e para proteger os seus direitos fundamentais. Além disso, reduzem as desigualdades, melhorando assim a equidade social e a solidariedade entre gerações. O investimento em cuidados de longa duração tem retorno económico: cria postos de trabalho e liberta recursos humanos para outros setores, aliviando o ónus da prestação de cuidados familiares. Um setor dos cuidados de longa duração forte pode ajudar a promover a igualdade de género, uma vez que as responsabilidades de prestação de cuidados mantêm milhões de mulheres afastadas do mercado de trabalho e/ou em regime de trabalho a tempo parcial, o que tem um impacto negativo na oferta global de mão de obra e, por conseguinte, no crescimento potencial. As responsabilidades de prestação de cuidados podem também ter um impacto negativo na remuneração e nas pensões de velhice das mulheres, o que significa que muitas mulheres mais velhas são menos capazes de custear os cuidados de que necessitam. A ausência de cuidados formais de longa duração adequados significa que, por vezes, o ónus da prestação de cuidados recai sobre os membros da família, o que pode afetar negativamente a sua saúde e bem-estar.

Necessidades de cuidados de longa duração

O envelhecimento da população aumentará a procura de cuidados de longa duração, que já é elevada. O número de pessoas em toda a União que potencialmente necessitam de cuidados de longa duração deverá aumentar de aproximadamente 30,8 milhões em 2019 para 33,7 milhões em 2030 e para 38,1 milhões em 2050, o que corresponde a um aumento global de 23,5 %². A reserva de cuidadores informais está a diminuir, uma vez que as mulheres, sobre as quais recaiu tradicionalmente a maior parte do ónus da prestação de cuidados informais, estão cada vez mais presentes no mercado de trabalho e se reformam mais tarde. Simultaneamente, prevê-se também que a população em idade ativa da UE continue a diminuir, devido ao envelhecimento demográfico. Juntamente com o aumento da procura de mão de obra em diferentes setores económicos, esta situação corre o risco de reduzir ainda mais a oferta de cuidadores formais devido à sua mudança para setores mais atrativos.

Desafios associados aos cuidados de longa duração

Os sistemas de cuidados de longa duração diferem em termos de conceção e maturidade em toda a União, mas enfrentam desafios comuns. Esses desafios estão relacionados com a

¹ Por cuidados de longa duração entende-se a prestação de um conjunto de serviços e assistência a pessoas que, por deficiência e/ou fragilidade mental e/ou física durante um longo período, dependem de ajuda para realizar atividades quotidianas e/ou necessitam de cuidados de enfermagem permanentes. As atividades quotidianas para as quais é necessária ajuda podem ser as atividades de cuidados pessoais que uma pessoa tem de realizar todos os dias (atividades da vida diária, como tomar banho, vestir-se, alimentar-se, deitar-se ou levantar-se da cama ou sentar-se ou levantar-se de uma cadeira, deslocar-se, utilizar a casa de banho e controlar o funcionamento da bexiga e do intestino) ou podem estar relacionadas com uma vida autónoma (atividades instrumentais da vida diária, como a preparação de refeições, a gestão financeira, a aquisição de artigos de mercearia ou de objetos pessoais, a execução de tarefas domésticas ligeiras ou pesadas e a utilização do telefone).

² Comissão Europeia e Comité de Política Económica, 2021, [The 2021 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

comportabilidade dos preços, a disponibilidade, a acessibilidade e a qualidade, sempre no contexto da escassez de mão de obra, das pressões sobre o financiamento público e da complexidade da governação. As fragilidades estruturais dos sistemas de cuidados de longa duração foram colocadas em evidência pela pandemia de COVID-19, que salientou a necessidade de reforçar a resiliência dos sistemas de cuidados face a choques externos e a necessidade premente de reformas estruturais e de investimentos no que se refere aos cuidados de longa duração.

Desafio da comportabilidade dos preços

As razões financeiras e a ausência de proteção social adequada constituem obstáculos significativos ao acesso aos cuidados de longa duração. O risco decorrente das necessidades de cuidados de longa duração é geralmente menos coberto pelos sistemas de proteção social existentes do que outros riscos comuns (por exemplo, prestações de velhice e cuidados de saúde) e os regimes de proteção social variam em toda a União. Em alguns países, o apoio público está disponível apenas para uma pequena percentagem de pessoas com necessidades de cuidados de longa duração. Quando disponível, a proteção social é frequentemente inadequada. Mesmo depois de receberem apoio, estima-se que, em média, quase metade dos idosos com necessidades de cuidados de longa duração fiquem abaixo do limiar de pobreza depois de suportarem os custos diretos dos cuidados domiciliários³.

Desafio da disponibilidade e acessibilidade

O acesso e a variedade de opções de cuidados de longa duração são insuficientes, suscitando preocupações em relação à equidade. Tradicionalmente, a escolha das opções de prestação de cuidados tem recaído entre cuidados informais (geralmente prestados por familiares ou amigos, principalmente mulheres) e instituições residenciais de acolhimento (geralmente quando se trata de necessidades graves de cuidados de longa duração ou de pessoas mais pobres). Outras opções, mais centradas nas pessoas, como os cuidados domiciliários e os cuidados de proximidade, começaram a expandir-se, embora de forma desigual, em toda a União⁴. Existem obstáculos geográficos e socioeconómicos ao acesso, que continuam a ser particularmente difíceis nas zonas rurais e despovoadas⁵. Os idosos com níveis de rendimento mais baixos são mais suscetíveis de necessitar de cuidados de longa duração do que os idosos com rendimentos mais elevados. Além disso, as pessoas com deficiência, que representam uma grande percentagem das pessoas que necessitam de cuidados de longa duração, também se veem confrontadas com desafios em matéria de acessibilidade.

Desafio da qualidade

Frequentemente, as normas de qualidade dos cuidados de longa duração e os seus mecanismos de garantia são frágeis. Muitos Estados-Membros dispõem tradicionalmente de um sólido conjunto de regulamentos e normas aplicáveis aos cuidados em residência. Em contrapartida, muitas vezes essas normas estão menos bem desenvolvidas para os cuidados

³ Comissão Europeia e Comité da Proteção Social, 2021, [Long-term care report: trends, challenges and opportunities in an ageing society](#) (não traduzido para português), volume I, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁴ [Study on the long-term care supply and market in EU Member States](#) (não traduzido para português), realizado pela KPMG para a Comissão Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022.

⁵ Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R. e Vanhercke, B., 2018, [Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies](#) (não traduzido para português), Rede Europeia em matéria de Política Social (ESPN), Bruxelas: Comissão Europeia.

domiciliários e de proximidade. Mesmo que existam, as normas de qualidade limitam-se frequentemente aos requisitos básicos em matéria de nutrição e higiene. Não têm em consideração o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas que recebem cuidados. Além disso, o cumprimento por parte de todos os prestadores de cuidados de longa duração, tanto públicos como privados, é desigual e muitos Estados-Membros não dispõem de mecanismos adequados de garantia da qualidade.

Desafio da mão de obra

A escassez de mão de obra e as formas atípicas de emprego são generalizadas nos cuidados de longa duração. A maioria dos Estados-Membros comunica ou prevê um número significativo de vagas por preencher, especialmente no que se refere a pessoal qualificado no domínio da prestação de cuidados, como enfermeiros. Os postos de trabalho por preencher são particularmente elevados no subsetor dos serviços para idosos. É difícil atrair e manter prestadores de cuidados, frequentemente devido a más condições de trabalho e salários baixos, que poderiam ser atenuados através do diálogo social. No entanto, o diálogo social desempenha um papel misto nos cuidados de longa duração. São poucos os Estados-Membros em que quase todos os prestadores de cuidados de longa duração são abrangidos por convenções coletivas. Noutros Estados-Membros, o diálogo social está quase ausente do setor dos cuidados de longa duração⁶. Outro desafio consiste em abordar a situação específica dos cuidadores residentes, que são geralmente trabalhadores móveis ou migrantes⁷, particularmente vulneráveis, especialmente se realizarem trabalho não declarado⁸. Tais trabalhadores podem auferir salários extremamente baixos e as suas modalidades em matéria de tempo de trabalho, incluindo períodos de descanso adequados e outras condições de trabalho, podem ser pouco claras⁹ e mesmo não conformes com o direito do trabalho. Além disso, o setor da prestação de cuidados é um dos setores mais segregados em termos de género. As mulheres representam 90 % da mão de obra no setor da prestação de cuidados e os estereótipos de género relacionados com a prestação de cuidados são generalizados.

Cerca de 52 milhões de europeus, ou seja, 14,4 % da população com idades compreendidas entre os 18 e os 74 anos, prestam semanalmente cuidados informais de longa duração a familiares ou amigos, representando cerca de 80 % das pessoas que prestam cuidados de longa duração a nível da UE¹⁰. No entanto, a prestação de cuidados pode ser difícil, especialmente para os cuidadores mais idosos, afetando a sua própria saúde e bem-estar. Os cuidados informais implicam igualmente custos (ocultos) para a economia e para a pessoa em causa. Os cuidadores informais (que são geralmente mulheres) são mais suscetíveis de interromper a carreira, optar pelo trabalho a tempo parcial ou abandonar o mercado de trabalho, o que aumenta as disparidades de género e a escassez de mão de obra e de competências.

Desafio do financiamento

⁶ Eurofound, 2020, [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁷ No contexto da presente proposta de recomendação do Conselho, os trabalhadores migrantes devem ser entendidos como cidadãos de países terceiros. Os trabalhadores móveis são aqueles que não dispõem de um local de trabalho fixo ou que trabalham em vários locais.

⁸ Eurofound, 2020, [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁹ Rogalewski, A., Florek, K., 2020, [The future of live-in care work in Europe](#) (não traduzido para português). Comité Económico e Social Europeu.

¹⁰ Van der Ende, M. *et al.*, 2021, [Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU](#) (não traduzido para português).

Prevê-se que a despesa pública com cuidados de longa duração continue a aumentar significativamente, o que exige um financiamento sustentável. As projeções indicam que aumentará de 1,7 % do PIB em 2019 para 2,5 % do PIB em 2050, com variações acentuadas entre os Estados-Membros¹¹. Além disso, este aumento previsto pode ser largamente subestimado. Não tem em conta que é pouco provável que o atual contributo substancial dos cuidadores informais, estimado atualmente em 2,4 % do PIB da União¹², se mantenha no mesmo nível no futuro, devido à mudança das estruturas familiares e ao aumento do emprego feminino. É possível melhorar a sustentabilidade orçamental garantindo uma boa eficácia em termos de custos dos cuidados de longa duração, por exemplo, através de um quadro de governação coerente e integrado, do apoio a uma vida autónoma e de uma melhor orientação dos cuidados de longa duração para as necessidades pessoais, a fim de garantir, por exemplo, que as pessoas com poucas necessidades de cuidados não são tratadas em estabelecimentos mais dispendiosos para necessidades graves. Além disso, são necessárias ações mais ambiciosas em matéria de promoção da saúde e prevenção de doenças para garantir que as pessoas permanecem física e mentalmente saudáveis, que existe uma mão de obra forte e que os sistemas de cuidados de saúde continuam a ser sustentáveis e resilientes.

Desafio da governação

Em muitos Estados-Membros, a prestação de cuidados de longa duração é frequentemente fragmentada, estando organizada num sistema complexo de serviços de cuidados de saúde e de assistência social e outros tipos de apoio e sujeita a uma distribuição de responsabilidades a nível nacional, regional ou local. Tal contribui para diferenças na disponibilidade e qualidade dos serviços de cuidados de longa duração e reduz a eficácia em termos de custos. Os indicadores para a monitorização dos cuidados de longa duração variam e os dados administrativos tendem a ser fragmentados a nível nacional e, frequentemente, não estão disponíveis ou são comparáveis a nível da União, o que compromete a eficiência e limita também a possibilidade de um acompanhamento eficaz e de uma aprendizagem mútua. Os cuidados de longa duração envolvem vários intervenientes, incluindo as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração, os seus familiares e as organizações que as representam, as autoridades competentes (nacionais, regionais e locais), parceiros sociais, organizações da sociedade civil, organizações da economia social, prestadores de cuidados de longa duração e organismos responsáveis pela promoção da inclusão social e da integração e proteção dos direitos fundamentais, incluindo os organismos nacionais para a igualdade. É necessária uma boa governação das políticas para garantir que todos os recursos disponíveis são bem direcionados, nomeadamente através da recolha de elementos de prova, da realização de um levantamento das infraestruturas e serviços disponíveis, da avaliação das necessidades individuais e da análise das lacunas, tendo simultaneamente em conta as desigualdades territoriais e os desafios demográficos.

Objetivos da proposta

O [Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#)¹³ anunciou para 2022 uma iniciativa sobre os cuidados de longa duração. No [discurso de 2021 sobre o estado da](#)

¹¹ Comissão Europeia e Comité de Política Económica (CPE), *The 2021 Ageing Report - Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)* (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2021.

¹² Van der Ende, M. *et al.*, 2021, *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU* (não traduzido para português).

¹³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais [COM(2021) 102 final].

União, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou uma nova Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados para que homens e mulheres possam beneficiar dos melhores cuidados possíveis e alcancem um bom equilíbrio de vida. A presente proposta de recomendação do Conselho visa **apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para melhorar o acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis**. Fornecerá orientações sobre a direção das reformas para fazer face aos desafios comuns em matéria de comportabilidade dos preços, disponibilidade, qualidade e mão de obra no setor da prestação de cuidados, bem como sobre uma boa governação das políticas em matéria de cuidados de longa duração. Tal permitirá estruturar ainda mais a cooperação da União em matéria de cuidados de longa duração, procurando simultaneamente alcançar uma convergência ascendente.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A proposta apoia a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹⁴, que estabelece, no seu princípio 18, que todas as pessoas têm direito a cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis, em especial serviços de cuidados domiciliários e serviços de proximidade. Contribui igualmente para a aplicação do princípio 9 relativo ao equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar das pessoas com responsabilidades em termos de prestação de cuidados e do princípio 17 relativo aos direitos das pessoas com deficiência.

A presente proposta constitui uma ação-chave no âmbito da **Comunicação da Comissão sobre a Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados**¹⁵. Contribui para a abordagem ao longo da vida dos cuidados nela promovidos e centra-se na proteção social dos cuidados de longa duração e nas condições favoráveis à sua prestação efetiva.

A evolução das políticas e os desafios em matéria de cuidados de longa duração são acompanhados através do **Semestre Europeu**. Nos últimos anos, vários Estados-Membros receberam recomendações específicas por país sobre vários aspetos dos cuidados de longa duração, nomeadamente sobre o acesso, a qualidade, a comportabilidade dos preços, o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e a sustentabilidade. As Orientações para o Emprego apelam a sistemas de proteção social adequados e inclusivos. Referem igualmente que, à luz da crise da COVID-19 e no contexto do envelhecimento das sociedades, é particularmente importante que os cidadãos possam aceder, em tempo útil e em condições de igualdade, a cuidados de longa duração e a serviços de saúde a preços comportáveis, inclusive a medidas de prevenção e de promoção dos cuidados de saúde. O Relatório conjunto sobre o emprego de 2022 salienta a importância dos serviços de cuidados de longa duração para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Sublinha igualmente que se prevê que o envelhecimento da população conduza a um forte aumento da procura de cuidados de longa duração. O relatório insta os Estados-Membros a aumentarem a prestação de serviços de cuidados de longa duração de qualidade, a preços comportáveis e sustentáveis.

A proposta é coerente com as políticas de proteção social existentes e baseia-se nas mesmas. Em especial, no contexto do **Método Aberto de Coordenação Social**, os Estados-Membros acordaram objetivos comuns relacionados com os cuidados de longa duração, a saber:

¹⁴ Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

¹⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados — COM(2022) 440.

- garantir o acesso de todas as pessoas a cuidados de saúde e a cuidados de longa duração adequados, velando por que a necessidade destes não conduza à pobreza e à dependência financeira, e colmatar as desigualdades em matéria de acesso aos cuidados e consequências para a saúde,
- promover a qualidade dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração e adaptá-los à evolução das necessidades e preferências da sociedade e dos indivíduos, em especial através da definição de normas de qualidade que traduzam as melhores práticas internacionais e do reforço da responsabilidade dos profissionais de saúde, bem como dos doentes e dos beneficiários de cuidados,
- continuar a assegurar a acessibilidade económica e a sustentabilidade dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração, graças à promoção de estilos de vida ativos e sãos, da qualidade dos recursos humanos do setor da prestação de cuidados e seu uso racional, designadamente através de incentivos adequados a utentes e prestadores, da boa governação e da coordenação entre sistemas de cuidados e instituições.

A proposta de recomendação do Conselho sobre os cuidados de longa duração aborda os principais desafios identificados no [relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração](#), elaborado conjuntamente pela Comissão Europeia e pelo Comité da Proteção Social. Por conseguinte, aprofundará a cooperação em curso a nível da UE em matéria de proteção social e, mais especificamente, de cuidados de longa duração, estabelecendo um entendimento comum sobre a orientação das reformas.

Embora não existam iniciativas legislativas anteriores da UE centradas especificamente nos cuidados de longa duração, algumas são pertinentes para os cuidados de longa duração e, por conseguinte, complementam a proposta. A Diretiva Equilíbrio Trabalho-Vida¹⁶ introduz a possibilidade de os trabalhadores assalariados utilizarem licenças de cuidador e promove formas flexíveis de emprego, que são pertinentes para os cuidadores informais em idade ativa. A presente proposta faz referência, nos considerandos, à diretiva como legislação pertinente da UE.

A proposta da Comissão¹⁷ de revisão do **Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho**¹⁸ visa proporcionar clareza jurídica e transparência no que diz respeito ao acesso a prestações para cuidados de longa duração por parte de pessoas que residem noutro Estado-Membro. A proposta de recomendação do Conselho sobre os cuidados de longa duração não aborda, enquanto tal, a livre circulação de pessoas que necessitam de cuidados de longa duração nem a transferibilidade das prestações para cuidados de longa duração. Em vez disso, centra-se na cobertura dos cuidados de longa duração pela proteção social nacional em geral e nas principais condições favoráveis ao seu funcionamento eficaz, isto é, a existência de serviços de cuidados de longa duração adequados e de elevada qualidade e dos respetivos prestadores de cuidados.

¹⁶ [Diretiva \(UE\) 2019/1158](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, 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.

¹⁷ [Proposta](#) de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (Texto relevante para o EEE e a Suíça) [COM(2016) 815 final – 2016/0397(COD)].

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

A presente proposta é coerente com o **direito da União em matéria de condições de trabalho**, na medida em que é aplicável aos prestadores de cuidados de longa duração, e não o prejudica.

A **Diretiva Acessibilidade**¹⁹ visa melhorar o funcionamento do mercado único de produtos e serviços acessíveis. Abrange produtos e serviços que foram identificados como sendo mais importantes para as pessoas com deficiência, embora sejam mais suscetíveis de ter requisitos de acessibilidade divergentes entre os países da UE. Além disso, a Diretiva Acessibilidade da Web²⁰ já exige que os sítios Web e as aplicações móveis dos organismos do setor público, incluindo informações, contactos em linha e formulários de candidatura, sejam acessíveis aos utilizadores, em especial às pessoas com deficiência. A presente proposta insta os Estados-Membros a assegurarem que as informações, os serviços e as instalações de cuidados de longa duração sejam acessíveis às pessoas com deficiência.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta surge na sequência do debate lançado no âmbito do [Livro Verde sobre o envelhecimento](#). Esse debate salientou a necessidade de uma abordagem integrada dos cuidados de longa duração, acessível, a preços comportáveis e de elevada qualidade, centrada nas necessidades do destinatário dos cuidados e que vise apoiar a independência de cada pessoa durante o máximo de tempo possível. Os inquiridos consideraram que a ênfase no aumento da prestação de cuidados ao domicílio e de proximidade era fundamental para permitir o «envelhecimento integrado». Considerou-se que a melhor forma de criar esses serviços de cuidados centrados nas pessoas seria o desenvolvimento conjunto com todas as partes interessadas. Além disso, afirmou-se que as novas tecnologias e soluções digitais melhorariam a prestação de cuidados, em especial em zonas rurais e remotas.

A proposta está estreitamente relacionada com a [Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência](#), uma vez que existe uma forte correlação entre a deficiência e a necessidade de cuidados de longa duração. Existem também ligações com a [Agenda de Competências para a Europa](#), que contribui para a melhoria de competências e a requalificação em toda a União, nomeadamente no setor dos cuidados de longa duração. Existem igualmente ligações com o [Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), nomeadamente o pacote [Competências e Talentos](#), que coloca a tónica na atração de trabalhadores para o setor dos cuidados de longa duração.

A proposta é igualmente pertinente para a [Estratégia para a Igualdade de Género](#), uma vez que a maioria dos prestadores de cuidados e das pessoas que necessitam de cuidados de longa duração são mulheres. A estratégia enquadra o trabalho da Comissão Europeia relativamente à igualdade de género. Os principais objetivos consistem, nomeadamente, em combater os estereótipos de género, colmatar as disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres e colmatar a disparidade de género no plano da prestação de cuidados. A proposta complementa as políticas que promovem a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, uma vez que o acesso a cuidados de longa duração e a cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis é considerado um dos instrumentos para ajudar a conciliar a vida profissional e a vida familiar. A [Comunicação sobre a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar](#) reconheceu a necessidade de proporcionar o acesso a serviços

¹⁹ [Diretiva](#) (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (Texto relevante para efeitos do EEE) – PE/81/2018/REV/1.

²⁰ [Diretiva \(UE\) 2016/2102](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público.

de cuidados formais de boa qualidade e a preços comportáveis em toda a UE, a fim de eliminar os obstáculos ao emprego, especialmente para as mulheres.

Os organismos da economia social, incluindo cooperativas, sociedades mutualistas, associações e fundações, e as empresas sociais são parceiros importantes para as autoridades públicas na prestação de cuidados de longa duração. Por conseguinte, a proposta tem ligações com o [Plano de Ação para a Economia Social](#). Pode ajudar a impulsionar a economia da prestação de cuidados e a melhorar as condições de trabalho no setor da prestação de cuidados, contribuindo assim também para enfrentar os desafios dos intervenientes da economia social.

A proposta complementa as iniciativas da UE no domínio dos cuidados de saúde preventivos. Em especial, baseia-se na iniciativa [Mais Saudáveis Juntos](#) e no [Plano Europeu de Luta contra o Cancro](#), que abordam a prevenção, o tratamento e os cuidados no que se refere às doenças não transmissíveis. Um dos pilares do Plano de Luta contra o Cancro aborda a qualidade de vida dos doentes e sobreviventes e contém várias ações para garantir que vivem vidas longas e satisfatórias.

A presente proposta apoia igualmente as **transições ecológica e digital**, uma vez que promove a utilização de tecnologias digitais nos cuidados de longa duração e a conformidade da prestação de cuidados de longa duração com os requisitos ambientais e de poupança de energia. Por conseguinte, está também em consonância com a [Comunicação da UE sobre a viabilização da transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital, a capacitação dos cidadãos e a construção de uma sociedade mais saudável](#).

A proposta responde igualmente à [proposta da Conferência sobre o Futuro da Europa](#) sobre a transição demográfica (proposta n.º 15). Tal exige cuidados adequados para os idosos que tenham em conta as necessidades tanto dos beneficiários como dos prestadores de cuidados.

O **financiamento a nível da União** está disponível para apoiar investimentos em cuidados de longa duração acessíveis, a preços comportáveis e de qualidade, em especial em contextos de cuidados ao domicílio e de proximidade, nomeadamente para idosos, pessoas com deficiência e populações em zonas geograficamente remotas, bem como para apoiar os intervenientes da economia social que prestam estes serviços. Entre os fundos da União incluem-se o [Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional](#), o [Fundo Social Europeu Mais](#), incluindo a sua [vertente Emprego e Inovação Social](#), o [Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural](#), o [Fundo para uma Transição Justa](#), o [Horizonte Europa](#), o [Programa Europa Digital](#), e o [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) para as reformas e os investimentos elegíveis no contexto da recuperação da pandemia de COVID-19. A assistência técnica está disponível a partir do [Instrumento de Assistência Técnica](#). Os fundos da União têm prioridades de investimento diferentes. Por exemplo, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem como prioridade apoiar serviços não residenciais em redes comunitárias e familiares.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta apoiará os objetivos da União enunciados no artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) de promover o bem-estar dos seus povos e o desenvolvimento sustentável da Europa, tendo como meta o pleno emprego e o progresso social, e também de promover a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres e a solidariedade entre as gerações. O artigo 9.º do TFUE dispõe que, na definição e

execução das suas políticas e ações, a União «tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana».

A proposta de recomendação do Conselho baseia-se no artigo 292.º do TFUE, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea k), do TFUE, que permite à União agir no que diz respeito à «[m]odernização dos sistemas de proteção social». Neste domínio, a União só pode adotar medidas destinadas a incentivar a cooperação entre os Estados-Membros.

Entende-se geralmente por «modernização» o processo de adaptação de algo a necessidades ou hábitos atualizados ou a técnicas, métodos ou ideias recentes. Os exemplos recentes de atos da UE que afirmam explicitamente visar a modernização parecem também compreender o conceito desta forma²¹. A recomendação proposta promoverá a modernização dos sistemas de proteção social através da utilização de abordagens e ações inovadoras para melhorar a cobertura, a adequação e a qualidade dos cuidados de longa duração, a fim de fazer face às necessidades de uma sociedade em rápido envelhecimento, tendo simultaneamente em conta as restrições orçamentais e garantindo a sustentabilidade global das finanças públicas.

A proposta centra-se na proteção social dos cuidados de longa duração para todos os grupos da população, independentemente da sua situação profissional atual ou anterior e da sua presença ou não no mercado de trabalho. Além disso, a proposta aborda igualmente as principais condições favoráveis ao funcionamento eficaz da proteção social dos cuidados de longa duração, incluindo os serviços, a mão de obra e a governação das políticas.

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

Embora os cuidados de longa duração sejam da responsabilidade dos Estados-Membros, a União tem competência para apoiar e complementar as suas ações. A proposta assegura o valor acrescentado da ação a nível da UE. Defenderá um compromisso político no sentido de garantir o acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços comportáveis, tal como estabelecido no [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#).

A pandemia de COVID-19 salientou, em especial, a necessidade de um instrumento específico a nível da UE para apoiar os Estados-Membros na resposta aos desafios estruturais dos seus sistemas de cuidados de longa duração. A recomendação fornecerá orientações e definirá princípios fundamentais para melhorar os sistemas nacionais de cuidados de longa duração, o que contribuirá igualmente para orientar melhor o financiamento significativo da UE e melhorar a qualidade dos investimentos. Os progressos realizados neste domínio em toda a UE contribuirão para garantir que, independentemente do local de residência na UE, todas as pessoas tenham acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços comportáveis. Contribuirá igualmente para reforçar a convergência ascendente de sistemas de proteção social sólidos e de cuidados formais de longa duração acessíveis, a preços comportáveis e de qualidade, bem como para defender os valores fundamentais de

²¹ Ver, por exemplo, a Decisão (UE) 2015/2240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que cria um programa sobre soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (Programa ISA2) como um meio para modernizar o setor público (JO L 318 de 4.12.2015, p. 1), a Recomendação da Comissão (UE) 2019/1019, de 7 de junho de 2019, relativa à modernização dos edifícios (JO L 165 de 21.6.2019, p. 70) e a Diretiva (UE) 2019/2161 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e as Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores (JO L 328 de 18.12.2019, p. 7).

salvaguarda dos direitos humanos, de redução das desigualdades e de reforço da coesão social.

- **Proporcionalidade**

A proposta complementa os esforços envidados pelos Estados-Membros em matéria de cuidados de longa duração. Respeita as práticas e a diversidade de sistemas dos Estados-Membros. Reconhece que situações nacionais, regionais ou locais distintas podem induzir diferenças na forma como a recomendação é implementada. A proposta não propõe qualquer alargamento dos poderes de regulamentação da UE nem compromissos vinculativos que recaiam sobre os Estados-Membros. Os Estados-Membros decidirão, de acordo com as respetivas circunstâncias nacionais, como utilizar da melhor forma a recomendação do Conselho. A proporcionalidade também foi fundamental para orientar a escolha do instrumento.

- **Escolha do instrumento**

O instrumento é uma proposta de recomendação do Conselho, que respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Baseia-se no atual acervo legislativo da União e está em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção da UE no domínio da política social. Enquanto instrumento jurídico, a proposta de recomendação do Conselho assinala o empenho dos Estados-Membros nas medidas enunciadas na presente recomendação e proporciona uma base política sólida para a cooperação a nível da União no domínio dos cuidados de longa duração, respeitando plenamente a competência dos Estados-Membros.

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**

O **convite à apreciação** da Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados foi publicado na [página Web *Dê a sua opinião*](#) e esteve aberto a comentários do público de 1 a 29 de março de 2022. A Comissão recebeu 123 contributos, a maioria enviados por ONG (64). Os temas mais recorrentes abordados durante as consultas foram o acesso e a disponibilidade dos serviços de cuidados, a proteção social e a comportabilidade dos preços dos serviços de cuidados, a qualidade dos serviços de cuidados, prestadores de cuidados e cuidadores informais, as desigualdades socioeconómicas e territoriais, a dimensão de género, o envelhecimento ativo e saudável e as políticas de prevenção, o financiamento dos serviços de cuidados, os aspetos de governação/coordenação, o potencial da digitalização e da inovação para o setor da prestação de cuidados e a pandemia de COVID-19 e o seu impacto.

As **consultas específicas** incluíram debates exploratórios com o grupo de alto nível para a integração da perspetiva de género (28 de janeiro de 2022) e com representantes dos Estados-Membros, tanto no Comité da Proteção Social (17 de março de 2022) como no Comité do Emprego (1 de abril de 2022). Foi igualmente encetado um diálogo estratégico com as organizações da sociedade civil (11 de março de 2022) e realizada uma audição conjunta da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e da Comissão dos Direitos das Mulheres e da Igualdade dos Géneros (24 de março de 2022) do Parlamento Europeu e uma audição específica com os parceiros sociais a nível da União (7 de abril de 2022).

O papel de uma proteção social sólida e o seu impacto no acesso a serviços de cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços comportáveis foi salientado por muitos

inquiridos, incluindo os Estados-Membros, os parceiros sociais e a sociedade civil. A importância de abordagens centradas nas pessoas e a necessidade de uma maior integração entre os cuidados e os serviços de saúde foram salientadas, especialmente pelas organizações da sociedade civil. Para o efeito, foi considerado crucial um financiamento público adequado e um investimento em serviços de cuidados, nomeadamente através da utilização de todos os instrumentos disponíveis da União. A necessidade de utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para a prestação de cuidados foi reiterada pelos parceiros sociais.

A melhoria das condições de trabalho no setor dos cuidados de longa duração foi um tema fundamental em todos os eventos de consulta e contributos escritos. Os deputados ao Parlamento Europeu destacaram o subfinanciamento e a escassez de mão de obra no setor da prestação de cuidados e o seu elevado potencial para a criação de emprego e a inovação. Solicitaram uma resposta para a baixa sindicalização no setor e destacaram o papel da educação e da formação como forma de garantir trabalhadores qualificados e a profissionalização. Os parceiros sociais referiram igualmente o papel do diálogo social e a importância de dispor de níveis de pessoal suficientes para garantir uma prestação de qualidade e centrada nas pessoas. Os parceiros sociais salientaram que os trabalhadores migrantes, os trabalhadores domésticos e as pessoas que prestam serviços domésticos pessoais devem beneficiar dos mesmos direitos sociais e laborais que os trabalhadores do setor convencional da prestação de cuidados. Os Estados-Membros estão cientes da escassez de trabalhadores e alguns estão a desenvolver estratégias para atrair mais trabalhadores, incluindo homens, para o setor da prestação de cuidados. Várias organizações da sociedade civil apelaram a uma definição do estatuto jurídico para os cuidadores informais.

No que diz respeito à aplicação, as organizações da sociedade civil apoiaram o acompanhamento com base em indicadores e metas e apelaram a que os Estados-Membros desenvolvessem planos de ação nacionais para a sua aplicação. Os parceiros sociais consideraram importante acompanhar os progressos na resposta aos desafios no setor dos cuidados de longa duração, com base nos acordos-quadro do Semestre Europeu. No **Comité da Proteção Social (CPS)** e no **Comité do Emprego (COEM)**, os Estados-Membros salientaram igualmente a necessidade de melhorar a base factual e apoiaram um intercâmbio contínuo de boas práticas. Alguns Estados-Membros partilharam preocupações quanto ao potencial aumento dos encargos administrativos e salientaram a importância da coerência e das sinergias com iniciativas políticas conexas a nível da UE e a nível internacional. Durante os debates exploratórios com estes dois comités, vários Estados-Membros salientaram que a iniciativa deve ser desenvolvida no pleno respeito das responsabilidades nacionais e dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, tendo igualmente em conta as diferentes circunstâncias nacionais e a configuração dos sistemas de cuidados.

A Comissão recebeu contributos ou realizou trocas de pontos de vista com o **Comité Económico e Social Europeu (CESE)** e o **Comité das Regiões (CR)**:

- O **CESE** está preocupado com a situação precária dos cuidadores residentes, que são frequentemente mulheres migrantes ou móveis, e formulou recomendações destinadas a melhorá-la, nomeadamente através da regularização da sua situação e do apoio à sua profissionalização²². O **CESE** congratula-se com a iniciativa da Comissão no sentido de estabelecer uma nova Estratégia Europeia de Prestação de

²² Parecer de iniciativa — [Direitos dos cuidadores profissionais residentes](#) (SOC/535), de 2016, e relatório de acompanhamento sobre [o futuro da prestação de cuidados em regime residencial na Europa](#), 2020.

Cuidados e apela à sua rápida aplicação²³. Insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a desenvolverem, a curto prazo, princípios relativos à prestação de cuidados aos idosos no âmbito do Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

- Em julho de 2021, o **CR** adotou o Parecer — *Plano para o futuro do setor da prestação de cuidados — Oportunidades locais e regionais face a um desafio europeu*²⁴. O parecer insta a Comissão a publicar um quadro europeu de qualidade para os cuidados de longa duração e para um sistema eficaz de recolha e análise abrangentes de dados.

O **Parlamento Europeu** instou a Comissão a apresentar um plano para assegurar a saúde mental, a dignidade e o bem-estar das pessoas, incluindo os idosos²⁵, e salientou o papel fundamental de regimes de proteção social adequadamente financiados para tornar os cuidados de saúde economicamente comportáveis e verdadeiramente acessíveis²⁶. Solicitou igualmente aos Estados-Membros que garantissem a igualdade de acesso aos serviços de saúde e de prestação de cuidados e à Comissão que propusesse um «pacto europeu para a prestação de cuidados²⁷». No seu mais recente relatório de iniciativa intitulado «Para uma ação europeia comum em matéria de cuidados²⁸», instou a Comissão a apresentar uma Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados ambiciosa, robusta e preparada para o futuro, assente no direito de todos a cuidados a preços comportáveis, acessíveis e de elevada qualidade, e nos direitos e nas necessidades individuais tanto dos beneficiários de cuidados como dos prestadores de cuidados, e que abranja todo o ciclo de vida, visando e dando resposta às necessidades das pessoas em períodos críticos ao longo da sua vida, lançando as bases para a continuidade dos serviços de prestação de cuidados ao longo da vida e promovendo a solidariedade entre gerações.

O **Conselho** convidou os Estados-Membros e a Comissão a melhorarem a disponibilidade de cuidados de longa duração de elevada qualidade e a sustentabilidade e adequação dos sistemas de proteção social²⁹, a utilizarem a digitalização para tornar os serviços de saúde, os serviços sociais e os serviços de cuidados de longa duração acessíveis e fáceis de usar³⁰ e a desenvolverem serviços que prestem cuidados integrados e centrados nas pessoas, incluindo para pessoas com deficiência³¹.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

²³ Parecer de iniciativa própria — [Rumo a um novo modelo de prestação de cuidados às pessoas idosas: aprender com a pandemia de COVID-19](#) (SOC/687).

²⁴ <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2020-05862-00-02-ac-tra-en.docx/content>.

²⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre uma [Europa social forte para transições justas](#) [2020/2084(INI)].

²⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de julho de 2021, sobre [um velho continente a envelhecer — possibilidades e desafios relacionados com a política de envelhecimento após 2020](#) [2020/2008(INI)].

²⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de dezembro de 2020, sobre uma [Europa social forte para transições justas](#) [2020/2084(INI)].

²⁸ Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2022, para uma ação europeia comum em matéria de cuidados [2021/2253(INI)].

²⁹ Conclusões do Conselho sobre [desafios demográficos — rumo a seguir](#) (2020/C 205/03), de 19 de junho de 2020.

³⁰ Conclusões do Conselho sobre [Direitos Humanos, Participação e Bem-estar das Pessoas Idosas na Era da Digitalização](#), de 9 de outubro de 2020.

³¹ Conclusões do Conselho sobre a [integração do envelhecimento nas políticas públicas](#), de 12 de março de 2021.

A proposta é sustentada por um **documento de trabalho dos serviços da Comissão**³² e baseia-se nos estudos e relatórios pertinentes mais recentes, incluindo:

- o [Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração](#), preparado conjuntamente pelo Comité da Proteção Social e pela Comissão Europeia (DG EMPL);
- *Estimating the Effects of Social Protection for Long-Term Care in Old Age in Europe* [Estimativa dos efeitos da proteção social nos cuidados de longa duração na velhice na Europa], Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) (a publicar);
- [Challenges in long-term care in Europe](#) [Desafios dos cuidados de longa duração na Europa], Rede Europeia em matéria de Política Social (2018);
- [Mapping long-term care quality practices in the EU](#) [Cartografia das práticas de qualidade dos cuidados de longa duração na UE], Rede Europeia em matéria de Política Social (2020);
- [Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the European Union](#) [Estudo sobre a exploração da incidência e dos custos dos cuidados informais de longa duração na União Europeia], Ecorys (2021);
- [Study on the long-term care supply and market in EU Member States](#) [Estudo sobre a oferta e o mercado de cuidados de longa duração nos Estados-Membros da UE], KPMG, 2021;
- [A COVID-19 e os idosos: impactos nas suas vidas, apoios e cuidados](#), Eurofound (2021);
- [Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers](#) [Quem cuida? Atrair e reter cuidadores formais], OCDE (2020);
- [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#) (não traduzido para português), Eurofound (2021);
- [The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#), [Relatório de 2021 sobre o envelhecimento: projeções económicas e orçamentais para os Estados-Membros da UE (2019-2070)], Comissão Europeia (DG ECFIN), Comité de Política Económica (Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento).
- **Avaliação de impacto**

O instrumento fornece orientações aos Estados-Membros sobre a forma de melhorar o acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços comportáveis, permitindo aos Estados-Membros a flexibilidade para conceberem e aplicarem medidas, de acordo com as suas práticas nacionais. Por conseguinte, não é necessária qualquer avaliação de impacto. Além disso, o impacto da presente recomendação dependerá não só da forma como os Estados-Membros aplicam as medidas, mas também das circunstâncias específicas de cada país, como a situação macroeconómica, a conceção dos sistemas de proteção social e dos serviços sociais, bem como a estrutura e o funcionamento do mercado de trabalho. Essas circunstâncias tornam difícil a distinção entre o impacto específico da proposta e de outros fatores. A proposta é acompanhada de um documento de trabalho dos serviços da Comissão,

³² Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a proposta de recomendação do Conselho relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis — SWD(2022) 441

que faz o balanço dos desafios em matéria de cuidados de longa duração e explora possíveis vias de ação.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A presente recomendação respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos na [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#). Em especial, a presente recomendação respeita o princípio da não discriminação (artigo 21.º da Carta) e contribui para salvaguardar os direitos das crianças (artigo 24.º da Carta), o direito dos idosos a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural (artigo 25.º da Carta), o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas destinadas a assegurar a sua autonomia, a sua integração social e profissional e a sua participação na vida da comunidade (artigo 26.º da Carta), o direito de uma família beneficiar de proteção nos planos jurídico, económico e social (artigo 33.º da Carta) e o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais (artigo 34.º da Carta).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência financeira no orçamento da União.

5. OUTROS ELEMENTOS

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

Propõe-se que a Comissão acompanhe a aplicação da presente recomendação no contexto do Semestre Europeu e com o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego. O acompanhamento deve basear-se em planos de ação nacionais a apresentar à Comissão pelos Estados-Membros no prazo de um ano a contar da adoção da recomendação e em relatórios intercalares subsequentes.

A proposta recomenda que os Estados-Membros nomeiem um coordenador nacional dos cuidados de longa duração, dotado de recursos e mandato adequados, que coordene e acompanhe eficazmente a aplicação da presente recomendação e atue como pessoa de contacto a nível da União. A Comissão trabalhará em conjunto com os coordenadores dos cuidados de longa duração, o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego, bem como com todas as outras partes interessadas pertinentes, para facilitar a aprendizagem mútua, partilhar experiências e dar seguimento às medidas tomadas pelos Estados-Membros para aplicar a presente recomendação.

Propõe-se que a Comissão faça regularmente, com o Comité da Proteção Social e, se for caso disso, o Comité do Emprego, o balanço dos progressos relativamente à aplicação da presente recomendação, com base nos planos de ação nacionais e nos relatórios intercalares dos Estados-Membros. A Comissão vai igualmente colaborar com o Comité da Proteção Social para continuar a desenvolver o quadro de indicadores para os cuidados de longa duração, a fim de ajudar a acompanhar a aplicação da recomendação, e elaborar relatórios conjuntos para analisar os desafios comuns em matéria de cuidados de longa duração.

Por último, após um período inicial de aplicação da presente recomendação, a Comissão fará um balanço dos progressos alcançados e apresentará um relatório ao Conselho no prazo de cinco anos após a adoção.

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

Não aplicável.

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

Os n.ºs 1 a 2 definem o objetivo da recomendação e o seu âmbito de aplicação pessoal (todas as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração e os seus cuidadores) e material (todos os tipos de contextos de cuidados de longa duração).

O n.º 3 contém definições que são aplicadas para efeitos da recomendação, com base, sempre que disponíveis, em definições acordadas no contexto do Comité da Proteção Social.

O n.º 4 recomenda que os Estados-Membros melhorem a adequação da sua proteção social aos cuidados de longa duração, de modo que os cuidados de longa duração sejam atempados, abrangentes e acessíveis às pessoas que deles necessitam.

O n.º 5 recomenda que os Estados-Membros aumentem a oferta de serviços de cuidados de longa duração, assegurando simultaneamente a existência de uma combinação equilibrada de serviços em todos os contextos de prestação de cuidados, nomeadamente através do desenvolvimento e/ou da melhoria dos cuidados domiciliários e dos cuidados de proximidade, da atenuação de disparidades territoriais, da implantação de tecnologias inovadoras e soluções digitais acessíveis e da garantia da acessibilidade às pessoas com deficiência.

O n.º 6 recomenda que os Estados-Membros assegurem o estabelecimento de critérios e normas de elevada qualidade e a sua aplicação rigorosa em todos os contextos de cuidados de longa duração, adaptados às suas características, por todos os prestadores de cuidados de longa duração, independentemente do seu estatuto jurídico. Para o efeito, os Estados-Membros são convidados a estabelecer um quadro de qualidade para os cuidados de longa duração, orientado pelos princípios de qualidade estabelecidos no anexo da recomendação, que inclui um mecanismo adequado de garantia da qualidade.

Os n.ºs 7 a 8 recomendam que os Estados-Membros abordem as necessidades em matéria de competências e a escassez de trabalhadores e assegurem condições de trabalho justas.

O n.º 9 recomenda que os Estados-Membros apoiem os cuidadores informais, nomeadamente através da formação, do aconselhamento, do apoio psicológico, dos cuidados temporários e do apoio financeiro.

O n.º 10 recomenda que os Estados-Membros assegurem uma boa governação das políticas em matéria de cuidados de longa duração, através da nomeação de um coordenador nacional dos cuidados de longa duração, do envolvimento de todas as partes interessadas pertinentes, do aumento da coerência com outros domínios de intervenção, do desenvolvimento da sua previsão das necessidades de cuidados de longa duração, da melhoria do planeamento de medidas de contingência (por exemplo, para fazer face a pandemias ou outros choques externos) e da recolha de dados, da sensibilização e da mobilização do financiamento disponível, incluindo fundos da UE, para a realização de reformas no domínio dos cuidados de longa duração.

O n.º 11 recomenda que os Estados-Membros elaborem e entreguem à Comissão planos de ação nacionais que apresentem medidas destinadas a aplicar a presente recomendação, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais e locais, bem como, posteriormente, relatórios intercalares periódicos.

O n.º 12 estabelece a forma como a Comissão tenciona apoiar a aplicação da presente recomendação, nomeadamente através da mobilização de financiamento da UE, do acompanhamento dos progressos realizados no contexto do Semestre Europeu e com o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego, do estabelecimento de um quadro de indicadores para o acompanhamento, da facilitação de intercâmbios mútuos e da apresentação de relatórios ao Conselho sobre os progressos realizados no prazo de cinco anos a contar da adoção.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea k),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Os cuidados de longa duração acessíveis, a preços comportáveis e de elevada qualidade permitem às pessoas que necessitam de cuidados manter a sua autonomia durante o máximo de tempo possível e viver com dignidade. Ajudam a proteger os direitos humanos, promover o progresso social e a solidariedade entre gerações e combater a exclusão social e a discriminação e podem contribuir para a criação de emprego.
- (2) Em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais³³, que estabelece 20 princípios para favorecer o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O princípio 18 relativo aos cuidados de longa duração estabelece que todas as pessoas têm direito a cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis, em especial serviços de cuidados domiciliários e serviços de proximidade. O princípio 9 promove o direito ao equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar das pessoas com responsabilidades em termos de prestação de cuidados. O princípio 17 reconhece o direito das pessoas com deficiência à inclusão, em especial a serviços que lhes permitam participar no mercado de trabalho e na sociedade.
- (3) Os serviços de cuidados de longa duração organizados pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, são principalmente considerados serviços sociais de interesse geral, uma vez que têm uma clara função social. Facilitam a inclusão social e salvaguardam os direitos fundamentais dos idosos, complementam e apoiam o papel das famílias na prestação de cuidados aos membros mais velhos da sociedade e prestam, nomeadamente, assistência às pessoas com necessidade permanente ou temporária de cuidados.
- (4) A maioria dos cuidadores e das pessoas que necessitam de cuidados de longa duração são mulheres. Em média, as mulheres têm rendimentos mais baixos, incluindo pensões, e são potencialmente menos capazes de custear os cuidados, vivendo simultaneamente mais tempo do que os homens e, por conseguinte, necessitando mais de cuidados. Por conseguinte, serviços formais de cuidados de longa duração

³³ Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

adequados e a preços comportáveis, juntamente com políticas que visem melhorar as condições de trabalho no setor e conciliar o emprego remunerado com as responsabilidades decorrentes da prestação de cuidados, poderiam ser benéficos para a igualdade de género.

- (5) A presente recomendação promove a aplicação dos artigos 21.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 33.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³⁴, que abrangem a não discriminação, a igualdade entre homens e mulheres, os direitos das crianças, os direitos dos idosos, a integração das pessoas com deficiência e os direitos à vida familiar e profissional e à segurança social e à assistência social.
- (6) A presente recomendação respeita a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência³⁵, que reconhece o direito igual de todas as pessoas com deficiência de viverem de forma independente na comunidade, com a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas.
- (7) O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado pela Comissão em 4 de março de 2021, anunciou uma iniciativa sobre cuidados de longa duração, a fim de estabelecer um quadro para reformas políticas destinadas a orientar o desenvolvimento de cuidados de longa duração sustentáveis que garantam um melhor acesso a serviços de qualidade para as pessoas necessitadas, e incentivou os Estados-Membros a investirem na mão de obra no setor da saúde e da prestação de cuidados, melhorando as suas condições de trabalho e o acesso à formação.
- (8) O *Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração*³⁶ do Comité da Proteção Social³⁷ e da Comissão salienta que a procura de cuidados de longa duração de elevada qualidade tem tendência para aumentar e que o aumento da sua prestação pode contribuir para a igualdade de género e a equidade social. O relatório identifica o acesso, a comportabilidade dos preços e a qualidade como desafios fundamentais para os cuidados de longa duração e uma mão de obra adequada como essencial para satisfazer a procura crescente de serviços de elevada qualidade, salientando simultaneamente que os cuidados informais implicam frequentemente custos negligenciados.
- (9) O envelhecimento da população deverá aumentar a procura de cuidados de longa duração, uma vez que o declínio da capacidade funcional e a necessidade de cuidados de longa duração estão associados a idades mais avançadas. Prevê-se que o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos aumente 41 % nos próximos 30 anos, passando de 92,1 milhões em 2020 para 130,2 milhões em 2050, enquanto o número de pessoas com idade igual ou superior a 80 anos deverá aumentar 88 %, passando de 26,6 milhões em 2020 para 49,9 milhões em 2050³⁸.
- (10) A pandemia de COVID-19 afetou negativamente os sistemas de cuidados de longa duração e exacerbou muitas deficiências estruturais preexistentes, em especial a falta

³⁴ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

³⁵ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

³⁶ Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão e Comité da Proteção Social, *Long-term care report: trends, challenges and opportunities in an ageing society* (não traduzido para português). Serviço das Publicações, 2021.

³⁷ Criado pela Decisão (UE) 2015/773 do Conselho.

³⁸ Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão e Comité da Proteção Social, *Long-term care report: trends, challenges and opportunities in an ageing society* (não traduzido para português). Serviço das Publicações, 2021.

de serviços de qualidade e a escassez de trabalhadores, e salientou a necessidade urgente de reforçar a resiliência dos sistemas de cuidados de longa duração e de intensificar os esforços para melhorar a autonomia pessoal e facilitar uma vida autónoma.

- (11) Existem variações acentuadas entre os Estados-Membros em termos de nível de financiamento público para cuidados de longa duração, com alguns países a investir menos de 1 % do PIB, enquanto outros gastam mais de 3 % do PIB³⁹. Em 2019, a despesa pública com cuidados de longa duração ascendeu a 1,7 % do PIB da União⁴⁰, uma percentagem inferior ao valor estimado das horas de cuidados de longa duração prestados por cuidadores informais, estimado em cerca de 2,5 % do PIB da UE⁴¹. Nos Estados-Membros com baixas despesas públicas com cuidados de longa duração, a utilização de serviços formais de longa duração é mais limitada. A procura crescente de cuidados de longa duração aumenta a pressão sobre a despesa pública, apelando simultaneamente à melhoria da eficácia em termos de custos da prestação de cuidados de longa duração, por exemplo, através da promoção da saúde e de políticas preventivas, de uma melhor integração e orientação dos serviços, da recolha de dados e elementos de prova e da utilização de tecnologias novas e digitais. As políticas conducentes ao financiamento sustentável dos cuidados de longa duração são importantes para a sustentabilidade das finanças públicas, em especial no contexto do envelhecimento da população e da redução da mão de obra na UE.
- (12) A elevada dependência de cuidados informais não será sustentável e as necessidades de cuidados formais e a pressão sobre os orçamentos públicos deverão aumentar.
- (13) A cobertura da proteção social para os cuidados de longa duração é limitada e os custos representam frequentemente um sério obstáculo ao acesso aos cuidados de longa duração. Para muitos agregados familiares, as razões financeiras estão no topo dos motivos enunciados para não utilizar (mais) serviços profissionais de cuidados ao domicílio. Sem uma proteção social adequada, os custos totais estimados dos cuidados de longa duração podem frequentemente exceder o rendimento de uma pessoa. Embora os regimes de proteção social variem consoante os Estados-Membros, alguns só disponibilizam apoio público a uma pequena percentagem de pessoas com necessidades de cuidados de longa duração. Mesmo quando está disponível, a proteção social é frequentemente insuficiente, uma vez que, mesmo depois de receberem apoio, em média, quase metade dos idosos com necessidades de cuidados de longa duração ficam abaixo do limiar de pobreza depois de suportarem os custos diretos dos cuidados domiciliários.
- (14) Muitas pessoas não podem aceder aos cuidados de longa duração de que necessitam devido a uma oferta global reduzida de serviços e, entre outras razões, ao leque limitado de opções de cuidados de longa duração e a disparidades territoriais. Em muitos Estados-Membros, a escolha dos cuidados de longa duração é limitada. Nos casos em que há possibilidade de escolha, esta é feita sobretudo entre cuidados informais e cuidados em residência. A oferta de cuidados de longa duração ao domicílio e de proximidade continua a ser reduzida. Além disso, as disparidades

³⁹ Comissão Europeia e Comité de Política Económica, 2021, [The 2021 Ageing Report – Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#) (não traduzido para português), Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Van der Ende, M. *et al.*, 2021, [Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU](#) (não traduzido para português).

territoriais na prestação de cuidados de longa duração dificultam a igualdade de acesso aos cuidados de longa duração, especialmente nas zonas rurais e despovoadas. A escolha é ainda mais limitada para as pessoas com deficiência devido a uma acessibilidade desigual aos serviços de cuidados.

- (15) Nos cuidados de longa duração, a qualidade depende de um mecanismo de garantia da qualidade eficaz que, em muitos Estados-Membros, é insuficiente ou não dispõe de recursos financeiros adequados. A garantia da qualidade é muitas vezes insuficiente nos cuidados ao domicílio e de proximidade. Embora a qualidade dos cuidados em residência seja mais regulamentada, as normas de qualidade centram-se frequentemente nos resultados clínicos e não abordam suficientemente a qualidade de vida das pessoas que recebem cuidados e a sua capacidade de viver de forma independente. Mesmo quando existem normas de qualidade, a sua aplicação nem sempre é eficaz, muitas vezes devido a uma estrutura administrativa inadequada ou à falta de recursos. A ausência de normas de elevada qualidade aplicadas estritamente aos prestadores de cuidados públicos e privados conduz a situações de negligência e abuso dos beneficiários de cuidados e a más condições de trabalho para os cuidadores.
- (16) Os cuidados de longa duração têm um importante valor social e potencial de criação de emprego, mas os Estados-Membros têm dificuldade em atrair e reter os prestadores de cuidados devido a competências inadequadas, condições de trabalho difíceis e salários baixos.
- (17) As competências necessárias no setor da prestação de cuidados são cada vez mais complexas. Para além das aptidões e competências tradicionais, os cuidadores necessitam frequentemente de possuir conhecimentos tecnológicos especializados relacionados com a utilização de novas tecnologias, competências digitais e competências de comunicação, muitas vezes em língua estrangeira, e competências para lidar com necessidades complexas e trabalhar em equipas multidisciplinares. Sem políticas de educação e formação adequadas, nomeadamente em contexto laboral, os requisitos em termos de competências podem funcionar como um obstáculo à entrada ou à progressão no setor.
- (18) Os prestadores de cuidados de longa duração têm frequentemente regimes de trabalho atípicos, horários de trabalho irregulares, trabalho por turnos, tensões físicas ou mentais e salários baixos. A baixa cobertura dos prestadores de cuidados de longa duração por convenções coletivas e a limitação da despesa pública com cuidados de longa duração contribuem para salários baixos no setor.
- (19) Determinados grupos de trabalhadores, incluindo os cuidadores residentes ou os trabalhadores domésticos que prestam cuidados de longa duração, enfrentam condições de trabalho particularmente difíceis, nomeadamente salários baixos, modalidades desfavoráveis em matéria de tempo de trabalho, trabalho não declarado e incumprimento das regras essenciais de proteção laboral e formas irregulares de emprego. A Convenção de 2011 relativa aos Trabalhadores do Serviço Doméstico (n.º 189)⁴² da Organização Internacional do Trabalho estabelece direitos e princípios fundamentais e exige que as autoridades competentes dos países tomem uma série de medidas com vista a garantir condições de trabalho dignas aos trabalhadores domésticos.

⁴² Convenção de 2011 relativa aos Trabalhadores do Serviço Doméstico (n.º 189).

- (20) Os cuidados informais têm sido essenciais na prestação de cuidados de longa duração, uma vez que os cuidadores informais, na sua maioria mulheres, realizam tradicionalmente a maior parte da prestação de cuidados, frequentemente devido à falta de cuidados formais de longa duração acessíveis e a preços comportáveis. A prestação de cuidados informais pode afetar negativamente a saúde física e mental e o bem-estar dos cuidadores e constitui um obstáculo significativo ao emprego, em especial para as mulheres, o que tem um efeito imediato nos seus rendimentos atuais e afeta as prestações de velhice, devido a uma diminuição da acumulação de direitos à pensão, podendo ser ainda mais importante para os cuidadores que acumulam responsabilidades de prestação de cuidados a crianças. As crianças e os jovens com doentes crónicos na família tendem a ter mais problemas de saúde mental e resultados mais adversos, com efeitos a longo prazo nos seus rendimentos e na sua inclusão na sociedade.
- (21) A organização dos cuidados de longa duração difere em toda a União. Os cuidados de longa duração estão organizados num sistema frequentemente complexo de serviços de cuidados de saúde e de assistência social e, por vezes, de outros tipos de apoio, como a habitação e as atividades locais. Existem também diferenças quanto ao papel desempenhado pelos níveis nacional, regional e local da administração. Os indicadores utilizados para monitorizar os cuidados de longa duração também variam e, frequentemente, os dados administrativos não estão disponíveis ou não são comparáveis a nível da União.
- (22) As partes interessadas no domínio dos cuidados de longa duração incluem as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração, os seus familiares e as organizações que as representam, as autoridades competentes a nível nacional, regional e local, parceiros sociais, organizações da sociedade civil, prestadores de cuidados de longa duração e organismos responsáveis pela promoção da inclusão social e da integração e proteção dos direitos fundamentais, incluindo os organismos nacionais para a igualdade. Os organismos da economia social, incluindo cooperativas, sociedades mutualistas, associações e fundações, e as empresas sociais são parceiros importantes para as autoridades públicas na prestação de cuidados de longa duração.
- (23) O processo do Semestre Europeu, apoiado pelo painel de indicadores sociais, pôs em evidência os desafios no domínio dos cuidados de longa duração, o que levou a que alguns Estados-Membros recebessem recomendações específicas por país nesse domínio. As Orientações para o Emprego⁴³ sublinham a importância de garantir a disponibilidade de cuidados de longa duração a preços comportáveis, acessíveis e de qualidade. O Método Aberto de Coordenação para a Proteção Social e a Inclusão Social visa promover cuidados de longa duração acessíveis, de elevada qualidade e sustentáveis e apoia esse objetivo através do acompanhamento, da supervisão multilateral das reformas, do trabalho temático e da aprendizagem mútua. O Comité da Proteção Social desenvolveu um quadro europeu de qualidade para os serviços sociais⁴⁴, incluindo os cuidados de longa duração. No entanto, ainda não existe um quadro abrangente da União para orientar as reformas nacionais em matéria de cuidados de longa duração.

⁴³ Decisão (UE) 2018/1215 do Conselho, de 16 de julho de 2018, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

⁴⁴ Quadro europeu de qualidade voluntário para os serviços sociais, SPC/2010/10/8 final.

- (24) A União proporciona muitas oportunidades de financiamento para cuidados de longa duração, visando diferentes prioridades de investimento em conformidade com os regulamentos específicos dos vários programas de financiamento, que incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (que dá prioridade aos serviços não residenciais em redes comunitárias e familiares), o Fundo Social Europeu Mais e a sua vertente Emprego e Inovação Social, o Fundo para uma Transição Justa, o Horizonte Europa, o Programa Europa Digital, apoio para conceber e executar reformas através do instrumento de assistência técnica, e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para reformas e investimentos elegíveis no contexto da recuperação da pandemia de COVID-19.
- (25) A presente recomendação tem por base o direito da União em matéria de condições de trabalho transparentes e previsíveis⁴⁵, conciliação entre a vida profissional e a vida familiar⁴⁶ e saúde e segurança no trabalho⁴⁷, aplicável e pertinente para os cuidados de longa duração.
- (26) No pleno respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a presente recomendação não prejudica a competência dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas de proteção social e não os impede de manterem ou estabelecerem disposições em matéria de proteção social que vão além das recomendadas,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

OBJETIVO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

⁴⁵ [Diretiva 2003/88/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho; [Diretiva \(UE\) 2019/1152](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia; [Diretiva 96/71/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços; proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a salários mínimos adequados na União Europeia [[COM\(2020\) 682 final](#)]; proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que reforça a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres mediante a transparência salarial e mecanismos de fiscalização do cumprimento [[COM\(2021\) 93 final](#)].

⁴⁶ [Diretiva \(UE\) 2019/1158](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, 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.

⁴⁷ [Diretiva 89/391/CEE do Conselho](#), de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho; [Diretiva 2000/54/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de setembro de 2000, relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho; [Diretiva 90/269/CEE do Conselho](#), de 29 de maio de 1990, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde respeitantes à movimentação manual de cargas que comportem riscos, nomeadamente dorso-lombares, para os trabalhadores; [Diretiva 98/24/CE do Conselho](#), de 7 de abril de 1998, relativa à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho; [Diretiva 2004/37/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho; [Diretiva 2013/35/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos); [Diretiva 89/656/CEE do Conselho](#), de 30 de novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de proteção individual no trabalho. Ver texto consolidado: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A01989L0656-20191120>.

1. A presente recomendação visa melhorar o acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços comportáveis para todas as pessoas que deles necessitem.
2. A presente recomendação diz respeito a todas as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração e a cuidadores formais e informais. É aplicável aos cuidados de longa duração prestados em todos os contextos de prestação de cuidados.

DEFINIÇÕES

3. Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:
 - (a) «Cuidados de longa duração»: a prestação de um conjunto de serviços e assistência a pessoas que, por deficiência e/ou fragilidade mental e/ou física durante um longo período, dependem de ajuda para realizar atividades quotidianas e/ou necessitam de cuidados de enfermagem permanentes. As atividades quotidianas para as quais é necessária ajuda podem ser as atividades de cuidados pessoais que uma pessoa tem de realizar todos os dias (atividades da vida diária, como tomar banho, vestir-se, alimentar-se, deitar-se ou levantar-se da cama ou sentar-se ou levantar-se de uma cadeira, deslocar-se, utilizar a casa de banho e controlar o funcionamento da bexiga e do intestino) ou podem estar relacionadas com uma vida autónoma (atividades instrumentais da vida diária, como a preparação de refeições, a gestão financeira, a aquisição de artigos de mercearia ou de objetos pessoais, a execução de tarefas domésticas ligeiras ou pesadas e a utilização do telefone);
 - (b) «Cuidados formais de longa duração»: cuidados de longa duração prestados por prestadores de cuidados de longa duração, que podem assumir a forma de cuidados domiciliários, cuidados de proximidade ou cuidados em residência;
 - (c) «Cuidados domiciliários»: cuidados formais de longa duração prestados no domicílio do destinatário por um ou mais prestadores de cuidados de longa duração;
 - (d) «Cuidados de proximidade»: cuidados formais de longa duração prestados e organizados a nível comunitário, por exemplo, sob a forma de serviços diurnos para adultos ou de cuidados temporários;
 - (e) «Cuidados em residência»: cuidados formais de longa duração prestados a pessoas que permanecem em instituições residenciais de acolhimento;
 - (f) «Cuidados informais»: cuidados de longa duração prestados por alguém no ambiente social da pessoa que necessita de cuidados, incluindo um parceiro, um filho, um progenitor ou outro familiar, que não é contratado como profissional de cuidados de longa duração;
 - (g) «Vida autónoma»: situação em que todas as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração podem viver na comunidade, com a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas, ter a oportunidade de escolher o seu local de residência, onde e com quem morar em condições de igualdade com as demais pessoas e não ser obrigadas a viver num determinado tipo de alojamento;
 - (h) «Trabalhador doméstico que presta cuidados de longa duração»: qualquer trabalhador doméstico que preste cuidados de longa duração no âmbito de uma relação de trabalho;

- (i) «Cuidador residente»: prestador de cuidados de longa duração que vive no agregado familiar do beneficiário de cuidados e presta cuidados de longa duração.

ADEQUAÇÃO, DISPONIBILIDADE E QUALIDADE

4. Os Estados-Membros devem melhorar a adequação da proteção social aos cuidados de longa duração, em especial assegurando que os cuidados de longa duração sejam:
 - (a) Prestados em tempo útil, permitindo que as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração recebam os cuidados necessários logo que deles precisem e durante o tempo que eles sejam necessários;
 - (b) Abrangentes, suprimindo todas as necessidades de cuidados de longa duração decorrentes do declínio mental e/ou físico da capacidade funcional, avaliadas com base em critérios de elegibilidade claros e objetivos;
 - (c) Prestados a preços comportáveis, permitindo que as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração mantenham um nível de vida digno e protegendo-as da pobreza que possa resultar das suas necessidades de cuidados de longa duração.
5. Os Estados-Membros devem aumentar a oferta de serviços de cuidados de longa duração, disponibilizando simultaneamente uma combinação equilibrada de opções de cuidados de longa duração e em todos os contextos de prestação de cuidados, a fim de dar resposta às diferentes necessidades de cuidados de longa duração, e apoiando a liberdade de escolha das pessoas que necessitam de cuidados, nomeadamente através de:
 - (a) Desenvolvimento e/ou melhoria dos cuidados domiciliários e dos cuidados de proximidade;
 - (b) Atenuação de disparidades territoriais em termos de disponibilidade e acesso a cuidados de longa duração, em especial nas zonas rurais e despovoadas;
 - (c) Implantação de tecnologias inovadoras e soluções digitais acessíveis na prestação de serviços de cuidados, nomeadamente para apoiar uma vida autónoma;
 - (d) Garantia da acessibilidade dos serviços e das instalações de cuidados de longa duração a pessoas com deficiências e necessidades específicas, respeitando o direito igual de todas as pessoas com deficiência de viverem de forma autónoma na comunidade, com a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas.
6. Os Estados-Membros devem assegurar o estabelecimento de critérios e normas de elevada qualidade para todos os contextos de cuidados de longa duração, adaptados às suas características, e aplicados rigorosamente a todos os prestadores de cuidados de longa duração, independentemente do seu estatuto jurídico. Para o efeito, os Estados-Membros devem garantir um quadro de qualidade para os cuidados de longa duração, orientado pelos princípios de qualidade estabelecidos no anexo, que inclua um mecanismo adequado de garantia da qualidade que:
 - (a) Garanta a conformidade com critérios e normas de qualidade em todos os contextos de prestação de cuidados de longa duração e para todos os prestadores, em colaboração com os prestadores de cuidados de longa duração e as pessoas que recebem esses cuidados;

- (b) Incentive e reforce a capacidade dos prestadores de cuidados de longa duração para ir além das normas mínimas de qualidade e melhorar continuamente a qualidade;
- (c) Assegure recursos suficientes para garantir a qualidade a nível nacional, regional e local e incentive os prestadores de cuidados de longa duração a disporem de orçamentos para a gestão da qualidade;
- (d) Assegure, se for caso disso, que os requisitos relativos à qualidade dos cuidados de longa duração são integrados nos contratos públicos;
- (e) Promova a vida autónoma e a inclusão na comunidade em todos os contextos de cuidados de longa duração.

CUIDADORES

7. Os Estados-Membros devem assegurar condições de trabalho justas no domínio dos cuidados de longa duração, nomeadamente através da:
 - (a) Promoção do diálogo social a nível nacional e da negociação coletiva no domínio dos cuidados de longa duração, incluindo o apoio a salários atrativos no setor, respeitando simultaneamente a autonomia dos parceiros sociais;
 - (b) Promoção das mais elevadas normas em matéria de saúde e segurança no trabalho para todos os prestadores de cuidados de longa duração, sem prejuízo do direito da União em matéria de saúde e segurança no trabalho e assegurando simultaneamente a sua aplicação efetiva;
 - (c) Resposta aos desafios dos grupos vulneráveis de trabalhadores, como os trabalhadores domésticos que prestam cuidados de longa duração, os cuidadores residentes e os cuidadores migrantes, nomeadamente através de uma regulamentação eficaz e da profissionalização desse trabalho de prestação de cuidados.
8. Os Estados-Membros, em colaboração, se for caso disso, com os parceiros sociais, os prestadores de cuidados de longa duração e outras partes interessadas, devem dar resposta às necessidades de competências e à escassez de mão de obra no setor dos cuidados de longa duração, nomeadamente através de:
 - (a) Conceção e melhoria de programas de educação e formação inicial e contínua, a fim de dotar os atuais e futuros prestadores de cuidados de longa duração das aptidões e competências necessárias, incluindo digitais;
 - (b) Criação de percursos profissionais no setor da prestação de cuidados de longa duração, nomeadamente através de serviços de melhoria de competências, de requalificação, de validação de competências e de informação e orientação;
 - (c) Estabelecimento de vias para um estatuto profissional regular para os trabalhadores não declarados do setor dos cuidados de longa duração;
 - (d) Exploração de vias de migração legal para os prestadores de cuidados de longa duração;
 - (e) Reforço das normas profissionais, oferecendo um estatuto profissional atrativo e perspectivas de carreira aos cuidadores de longa duração, nomeadamente aos que possuem poucas ou nenhuma qualificações;

- (f) Aplicação de medidas destinadas a combater os estereótipos de género e a segregação em função do género e a tornar a profissão dos cuidados de longa duração atrativa tanto para os homens como para as mulheres.
9. Os Estados-Membros devem estabelecer procedimentos claros para identificar os cuidadores informais e apoiá-los nas suas atividades de prestação de cuidados:
- (a) Facilitando a sua cooperação com os prestadores de cuidados de longa duração;
 - (b) Ajudando-os a aceder à formação, ao aconselhamento, aos cuidados de saúde, ao apoio psicológico e aos cuidados temporários necessários;
 - (c) Proporcionando-lhes um apoio financeiro adequado, assegurando simultaneamente que tais medidas de apoio não dissuadem a participação no mercado de trabalho.

GOVERNAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

10. Os Estados-Membros devem garantir uma boa governação das políticas em matéria de cuidados de longa duração e estabelecer um mecanismo de coordenação para conceber e implementar ações e investimentos nesse domínio, nomeadamente através de:
- (a) Nomeação de um coordenador nacional dos cuidados de longa duração, dotado de recursos adequados e de um mandato que permita a coordenação e o acompanhamento eficazes da aplicação da presente recomendação a nível nacional e que atue como ponto de contacto a nível da União;
 - (b) Participação de todas as partes interessadas pertinentes a nível nacional, regional e local na preparação, na execução, no acompanhamento e na avaliação das políticas em matéria de cuidados de longa duração e da melhoria da coerência das políticas em matéria de cuidados de longa duração com outras políticas pertinentes, nomeadamente em matéria de cuidados de saúde, emprego, educação e formação, proteção social mais abrangente e inclusão social, igualdade de género e direitos das pessoas com deficiência;
 - (c) Desenvolvimento de um quadro nacional para a recolha e a avaliação de dados, assente em indicadores pertinentes, na recolha de dados, nomeadamente sobre lacunas e desigualdades na prestação de cuidados de longa duração, nos ensinamentos adquiridos e nas práticas bem sucedidas, bem como nas reações das pessoas que recebem cuidados e de outras partes interessadas;
 - (d) Desenvolvimento de um mecanismo de previsão das necessidades de cuidados de longa duração a nível nacional, regional e local e respetiva integração no planeamento da prestação de cuidados de longa duração;
 - (e) Reforço do planeamento de medidas de contingência e da capacidade para assegurar a continuidade da prestação de cuidados de longa duração quando confrontados com circunstâncias imprevistas e emergências;
 - (f) Tomada de medidas, incluindo a nível regional e local, destinadas a sensibilizar, incentivar e facilitar a utilização dos serviços de cuidados de longa duração e do apoio disponíveis neste domínio, por parte das pessoas que necessitam de cuidados continuados, das suas famílias, dos prestadores de cuidados de longa duração e dos cuidadores informais;
 - (g) Mobilização e utilização eficaz, em termos de custos, do financiamento adequado e sustentável para os cuidados de longa duração, incluindo mediante

recurso a fundos e instrumentos da União, e seguindo políticas que conduzam ao financiamento sustentável dos serviços de cuidados de longa duração, que sejam coerentes com a sustentabilidade global das finanças públicas.

11. Recomenda-se aos Estados-Membros que entreguem à Comissão, no prazo de 12 meses a contar da adoção da presente recomendação, um plano de ação nacional que apresente medidas destinadas a aplicar a presente recomendação, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais e locais, bem como, posteriormente, relatórios intercalares periódicos.
12. O Conselho acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de:
 - (a) Mobilizar financiamento e assistência técnica da União para promover as reformas nacionais e a inovação social no domínio dos cuidados de longa duração;
 - (b) Acompanhar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação no contexto do Semestre Europeu, fazendo um balanço regular dos progressos realizados com o Comité da Proteção Social e, se for caso disso, o Comité do Emprego, com base em planos de ação nacionais e relatórios intercalares dos Estados-Membros e no quadro de indicadores a que se refere a alínea e), e apresentar um relatório ao Conselho no prazo de cinco anos a contar da adoção da presente recomendação;
 - (c) Trabalhar em conjunto com os Estados-Membros, através dos coordenadores nacionais dos cuidados de longa duração, do Comité da Proteção Social e do Comité do Emprego, com parceiros sociais, organizações da sociedade civil, intervenientes da economia social e outras partes interessadas, a fim de facilitar a aprendizagem mútua, partilhar experiências e dar seguimento às medidas tomadas em resposta à presente recomendação, tal como estabelecido nos planos de ação nacionais pertinentes referidos no ponto 11;
 - (d) Trabalhar com os Estados-Membros com vista a melhorar a disponibilidade, o âmbito e a pertinência de dados comparáveis sobre os cuidados de longa duração a nível da União, com base nos resultados futuros do grupo de trabalho da Comissão sobre estatísticas relativas aos cuidados de longa duração;
 - (e) Trabalhar com o Comité da Proteção Social com vista ao estabelecimento de um quadro de indicadores para acompanhar a aplicação da presente recomendação, com base no trabalho conjunto sobre indicadores comuns relativos aos cuidados de longa duração e outros quadros de acompanhamento, a fim de evitar a duplicação de trabalho e limitar os encargos administrativos;
 - (f) Elaborar relatórios conjuntos com o Comité da Proteção Social sobre cuidados de longa duração que analisem os desafios comuns em matéria de cuidados de longa duração e as medidas adotadas pelos Estados-Membros para lhes dar resposta;
 - (g) Reforçar os esforços de sensibilização e comunicação a nível da União e entre os Estados-Membros e as partes interessadas pertinentes.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*