



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 7 de dezembro de 2022
(OR. en)

Dossiê interinstitucional:
2022/0264 (NLE)

13948/1/22
REV 1

SOC 578
GENDER 168
EMPL 395

ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Assunto: RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao acesso a cuidados de longa duração de elevada qualidade a preços comportáveis

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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. Contribuem para 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 Sociais¹, que estabelece 20 princípios para favorecer o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O princípio 2 promove a igualdade de género, fomentando a igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens em todos os domínios. O princípio 9 promove o direito ao equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada das pessoas com responsabilidades enquanto cuidadoras. O princípio 10 salienta o direito dos trabalhadores a um elevado nível de proteção da sua saúde e de segurança no trabalho. 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. 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 ao domicílio e serviços de proximidade.

¹ Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (JO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

- (3) Os serviços de cuidados de longa duração organizados pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, são considerados antes de mais como serviços sociais de interesse geral, uma vez que têm uma clara função social. Facilitam a inclusão social e salvaguardam os direitos fundamentais de todas as pessoas que necessitam de cuidados, incluindo os idosos.
- (4) A maioria dos cuidadores são mulheres, de acordo com o "*2021 Long-term care report: trends, challenges and opportunities in an ageing society* [Relatório sobre os cuidados de longa duração: tendências, desafios e oportunidades numa sociedade em envelhecimento]", da Comissão Europeia e do Comité da Proteção Social¹ (o "Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração"). A disparidade na repartição do trabalho de prestação de cuidados entre homens e mulheres é um dos principais motores da desigualdade de género no mercado de trabalho. Em média, as mulheres têm rendimentos mais baixos – incluindo as pensões – e têm potencialmente menos capacidade para pagar cuidados, sendo que vivem mais tempo do que os homens e, por conseguinte, necessitam mais de cuidados de longa duração e ficam expostas a um maior risco de pobreza e exclusão social ao longo da vida. A existência de serviços formais de cuidados de longa duração adequados e a preços comportáveis, a par de políticas que visem melhorar as condições de trabalho no setor e conciliar o emprego remunerado com as responsabilidades decorrentes da prestação de cuidados, poderá assim ser benéfica para a igualdade de género.

¹ 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* [Relatório sobre os cuidados de longa duração: tendências, desafios e oportunidades numa sociedade em envelhecimento], (disponível apenas em inglês), Serviço das Publicações, 2021.

- (5) A presente recomendação promove a aplicação dos artigos 21.º, 23.º, 24.º, 25.º, 26.º, 31.º, 33.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹, que dizem respeito à não discriminação, à igualdade entre mulheres e homens, aos direitos das crianças, aos direitos dos idosos, à integração das pessoas com deficiência, às condições de trabalho justas e equitativas, e aos direitos à vida familiar e profissional e à segurança social e assistência social.
- (6) A presente recomendação respeita a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 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, com o objetivo de estabelecer um quadro para reformas das 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 no pessoal da área da saúde e dos cuidados, melhorando as suas condições de trabalho e o acesso à formação.

¹ JO C 326 de 26.10.2012, p. 391.

- (8) O Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração salienta que a procura de cuidados de longa duração de elevada qualidade tem tendência para aumentar e que o aumento da prestação desses cuidados pode contribuir para a igualdade de género e a justiça social. Esse relatório identifica o acesso, a comportabilidade dos preços e a qualidade como desafios fundamentais para os cuidados de longa duração e pessoal adequado como elementos essenciais para satisfazer a procura crescente de serviços de elevada qualidade, salientando simultaneamente que os cuidados informais são muitas vezes sinónimo de custos negligenciados.
- (9) O envelhecimento da população deverá fazer 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. De acordo com o Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração, 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 2050.
- (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 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 independente.

- (11) De acordo com o "*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)], da Comissão Europeia e do Comité de Política Económica, existem variações acentuadas entre os Estados-Membros em termos de nível de financiamento público para os cuidados de longa duração, com alguns países a investir menos de 1 % do PIB, e outros gastam mais de 3 % do PIB. Em 2019, a despesa pública com cuidados de longa duração ascendeu a 1,7 % do PIB da União de acordo com esse relatório, 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 União¹. Nos Estados-Membros em que a despesa pública com cuidados de longa duração é baixa, o recurso aos serviços formais de cuidados de longa duração é mais limitado. A procura crescente de cuidados de longa duração aumenta a pressão sobre a despesa pública e exige também uma 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 concretos 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 do decréscimo da mão de obra na União.
- (12) Não será uma via sustentável contar maciçamente com os cuidados informais, e é de prever que as necessidades de cuidados formais e a pressão sobre os orçamentos públicos vão aumentar.

¹ Van der Ende, M. et al., 2021, *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU* [Estudo: Explorar a incidência e os custos dos cuidados informais de longa duração na UE] (só disponível em inglês).

- (13) A cobertura da proteção social para os cuidados de longa duração é limitada e os custos representam frequentemente um sério obstáculo ao acesso a esses cuidados. Para muitos agregados familiares, as razões financeiras estão no topo dos motivos invocados para não utilizar, ou 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 das pessoas com necessidades de cuidados de longa duração. Mesmo quando está disponível, a proteção social é frequentemente insuficiente: com efeito, mesmo recebendo 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, entre outras razões, a uma oferta global de serviços reduzida e a um leque limitado de opções de cuidados de longa duração e a disparidades territoriais. Em muitos Estados-Membros, a escolha de cuidados de longa duração é limitada. Nos casos em que há possibilidade de escolha, as opções são principalmente os cuidados informais, prestados maioritariamente por mulheres, e os cuidados em estruturas residenciais. A oferta de cuidados de longa duração ao domicílio e de proximidade continua a ser reduzida. Além disso, as disparidades territoriais na prestação de cuidados de longa duração dificultam a igualdade de acesso aos cuidados de longa duração, especialmente nas zonas rurais e afetadas pelo despovoamento. A escolha é ainda mais limitada para as pessoas com deficiência devido a uma acessibilidade desigual aos serviços de cuidados. Reconhecendo embora a diversidade das modalidades de cuidados de longa duração nos Estados-Membros, a existência de redes públicas fortes de prestadores de serviços de cuidados de longa duração, dotadas de recursos humanos e financeiros adequados, pode contribuir para melhorar o acesso aos serviços de cuidados de longa duração.

- (15) Nos cuidados de longa duração, a qualidade depende de um mecanismo eficaz de garantia da qualidade que, em muitos Estados-Membros não existe ou é subfinanciado. A garantia da qualidade é muitas vezes insuficiente nos cuidados ao domicílio e de proximidade. Embora a qualidade dos cuidados em estruturas residenciais seja mais regulamentada, as normas de qualidade centram-se frequentemente nos resultados clínicos e não respondem suficientemente às questões da qualidade de vida das pessoas que recebem cuidados e da 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 pode conduzir a situações de negligência e maus-tratos para os beneficiários de cuidados e a más condições de trabalho para os cuidadores. Um quadro de qualidade nacional para os cuidados de longa duração, adaptado ao contexto e às estruturas operacionais nacionais, pode ajudar a fazer face a estes desafios. Esse quadro pode refletir-se em quadros de qualidade específicos para vários níveis de prestação e administração de cuidados de longa duração ou para vários contextos de prestação de cuidados.

- (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 prestadores de cuidados, nomeadamente devido a competências inadequadas, condições de trabalho difíceis e salários baixos. Existem oportunidades por explorar para colmatar a escassez de mão de obra no setor. As medidas neste sentido poderão, nomeadamente – em função das necessidades e circunstâncias nacionais –, visar os trabalhadores a tempo parcial que pretendam aumentar o seu horário de trabalho, os antigos cuidadores desempregados e inativos, os prestadores formais de cuidados de longa duração que pretendam adiar a reforma e os estudantes. Sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para regulamentar a admissão, incluindo os volumes de admissão, de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho, explorar vias de migração legais e éticas para prestadores de cuidados de longa duração poderá contribuir para colmatar a escassez de mão de obra.
- (17) As competências necessárias no setor da prestação de cuidados são cada vez mais complexas. As competências são uma combinação de conhecimentos, aptidões e atitudes que permitem a uma pessoa executar com êxito uma tarefa ou uma atividade num determinado contexto. 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, incluindo a formação em contexto laboral, os requisitos em termos de competências podem funcionar como um obstáculo à entrada ou à progressão no setor.

- (18) Os cuidadores profissionais confrontam-se muitas vezes com falta de formação sobre saúde e segurança no trabalho, regimes de trabalho atípicos, horários de trabalho irregulares, trabalho por turnos, lacunas na proteção social, tensões físicas ou mentais e salários baixos. O baixo nível de cobertura por convenções coletivas dos prestadores de cuidados de longa duração e a limitação da despesa pública com cuidados de longa duração podem contribuir para os salários baixos no setor.
- (19) Determinados grupos de trabalhadores, incluindo os prestadores de cuidados residentes ou os trabalhadores domésticos que prestam cuidados de longa duração, enfrentam condições de trabalho particularmente difíceis, nomeadamente salários baixos, horários de trabalho desfavoráveis, trabalho não declarado, proteção social inadequada, incumprimento das regras essenciais de proteção laboral e formas irregulares de emprego. A Convenção (n.º 189) de 2011 relativa aos Trabalhadores do Serviço Doméstico, da Organização Internacional do Trabalho, estabelece direitos e princípios fundamentais e exige que as autoridades competentes nacionais tomem uma série de medidas com vista a garantir aos trabalhadores domésticos condições de trabalho dignas.

- (20) Os cuidados informais têm sido essenciais na prestação de cuidados de longa duração, uma vez que tradicionalmente são os cuidadores informais, na sua maioria mulheres, que asseguram a maior parte da prestação de cuidados, muitas vezes devido à falta de cuidados formais de longa duração acessíveis e a preços comportáveis. Por outro lado, há também muitas pessoas que optam por prestar ou receber cuidados informais por uma questão de preferência. No entanto, a prestação de cuidados informais pode afetar negativamente a saúde física e mental e o bem-estar dos cuidadores e constitui um importante obstáculo ao emprego, em especial para as mulheres, o que tem um efeito imediato nos seus rendimentos atuais e afeta os seus rendimentos na velhice, devido a uma reduzida acumulação de direitos à pensão – situação que pode ser ainda mais grave no caso dos cuidadores que têm a responsabilidade adicional de cuidar de crianças. Por conseguinte, um bom equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar e uma melhor conciliação dos deveres profissionais e de prestação de cuidados são indispensáveis para todos os cuidadores informais, tanto homens como mulheres. Além disso, em alguns casos, os cuidadores informais não têm acesso a uma proteção social adequada e não recebem apoio direto e/ou indireto suficiente para as atividades de prestação de cuidados, incluindo apoio financeiro. As medidas de apoio à validação das suas competências podem ajudar as pessoas interessadas na transição para atividades formais de prestação de cuidados. 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 de Estado-Membro para Estado-Membro da 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 estatuto profissional dos cuidadores profissionais e quanto ao papel desempenhado pelos níveis nacional, regional e local da administração, bem como pelos setores público, privado e cooperativo. 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 na prestação de 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 pela 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 as políticas de emprego dos Estados-Membros adotadas pela Decisão (UE) 2022/2296 do Conselho¹ 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 sociais², 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.

¹ Decisão (UE) 2022/2296 do Conselho, de 21 de novembro de 2022, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 304 de 24.11.2022, p. 67).

² 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 familiares e de proximidade não residenciais), o Fundo Social Europeu Mais e a sua vertente Emprego e Inovação Social, o Fundo para uma Transição Justa, o Horizonte Europa, o Programa UE pela Saúde, o Programa Europa Digital, apoio técnico destinado a reforçar a capacidade das autoridades nacionais para conceber, desenvolver 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 previsíveis, como a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹, a Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho² e a Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho³, em matéria de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, como a Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, e em matéria de saúde e segurança no trabalho, como a Diretiva 89/391/CEE do Conselho⁵, a Diretiva 89/656/CEE do Conselho⁶, a Diretiva 90/269/CEE do Conselho⁷, a Diretiva 98/24/CE do Conselho⁸,

¹ 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 (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1)

² 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 (JO L 186 de 11.7.2019, p. 105).

³ Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativa a salários mínimos adequados na União Europeia (JO L 275 de 25.10.2022, p. 33).

⁴ 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 (JO L 188 de 12.7.2019, p. 79).

⁵ 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 (JO L 183 de 29.6.1989, p.1). ;

⁶ 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 (terceira diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 393 de 30.12.1989, p. 18).

⁷ 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 (quarta diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 156 de 21.6.1990, p. 9).

⁸ 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 (décima quarta diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 131 de 5.5.1998, p. 11).

a Diretiva 2000/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹, a Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho², a Diretiva 2004/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho³ e a Diretiva 2013/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, que é aplicável e pertinente para os cuidados de longa duração.

- (26) No pleno respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, e tendo em conta a diversidade e as diferentes modalidades organizacionais dos sistemas de cuidados de longa duração, incluindo os sistemas descentralizados, 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:

¹ 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 (sétima diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 262 de 17.10.2000, p. 21).

² 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 (JO L 299 de 18.11.2003, p. 9).

³ 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 ou a substâncias tóxicas para a reprodução durante o trabalho (sexta diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 158 de 30.4.2004, p. 50).

⁴ 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) (vigésima diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE), que repele a Diretiva 2004/40/CE (JO L 179 de 29.6.2013, p. 1).

OBJETIVO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

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 todos os 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": um conjunto de serviços e assistência a pessoas que, razões de fragilidade mental e/ou física, doença ou deficiência durante um período prolongado, dependem de apoio para as atividades quotidianas e/ou necessitam de cuidados de enfermagem permanentes. As atividades quotidianas para as quais é necessário apoio podem ser as atividades de cuidados pessoais que uma pessoa tem de realizar todos os dias, nomeadamente 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 as funções urinária e intestinal, ou as atividades associadas a uma vida independente, nomeadamente atividades funcionais 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 profissionais de cuidados de longa duração, que podem assumir a forma de cuidados domiciliários, cuidados de proximidade ou cuidados em estruturas residenciais;
- c) "Cuidados domiciliários": cuidados formais de longa duração prestados no domicílio do beneficiário por um ou mais prestadores de cuidados de longa duração;
- d) "Cuidados de proximidade": cuidados formais de longa duração prestados e organizados a nível da comunidade, por exemplo sob a forma de serviços diurnos para adultos ou de cuidados prestados nos períodos de descanso dos cuidadores informais;
- e) "Cuidados em estruturas residenciais": cuidados formais de longa duração prestados a pessoas alojadas em estruturas residenciais de prestação de cuidados de longa duração;
- f) "Cuidados informais": cuidados de longa duração prestados por um cuidador informal, ou seja, por uma pessoa do ambiente social da pessoa que necessita de cuidados, incluindo um parceiro, um filho, um progenitor ou outra pessoa, que não é contratada como prestador de cuidados profissional de longa duração;
- g) "Vida independente": 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 viver em condições de igualdade com as demais pessoas e não ser obrigadas a viver num determinado ambiente de vida;

- h) "Trabalhador doméstico prestador de cuidados de longa duração": qualquer trabalhador doméstico que preste cuidados de longa duração no âmbito de uma relação de trabalho;
- i) "Cuidador residente": trabalhador doméstico prestador de cuidados de longa duração que vive com o beneficiário de cuidados e lhe presta cuidados de longa duração.

ADEQUAÇÃO, DISPONIBILIDADE E QUALIDADE

- 4. Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem a adequação da proteção social aos cuidados de longa duração, em especial assegurando que todas as pessoas com necessidades de cuidados de longa duração tenham acesso a cuidados de longa duração que 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 enquanto deles precisarem;
 - b) Abrangentes, cobrindo todas as necessidades de cuidados de longa duração decorrentes do declínio mental e/ou físico da capacidade funcional, identificadas por meio de uma avaliação com base em critérios de elegibilidade claros e objetivos, e em coordenação com outros serviços de apoio e de proteção social;
 - 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 e da exclusão social em razão das suas necessidades de cuidados de longa duração e assegurando a sua dignidade.

5. Recomenda-se aos Estados-Membros que alinhem continuamente a oferta de serviços de cuidados de longa duração pelas necessidades de cuidados de longa duração, disponibilizando ao mesmo tempo uma combinação equilibrada de opções de cuidados de longa duração e contextos de prestação de cuidados, a fim de dar resposta às diferentes necessidades de cuidados de longa duração, e apoiando a liberdade de escolha e a participação na tomada de decisões das pessoas que necessitam de cuidados, nomeadamente:
- a) Desenvolvendo e/ou melhorando os cuidados domiciliários e os cuidados de proximidade;
 - b) Atenuando as disparidades territoriais em termos de disponibilidade e acesso a cuidados de longa duração, em especial nas zonas rurais e afetadas pelo despovoamento;
 - c) Implantando tecnologias inovadoras e soluções digitais acessíveis na prestação de serviços de cuidados, nomeadamente para apoiar a autonomia e uma vida independente, dando ao mesmo tempo resposta aos potenciais desafios da digitalização;
 - d) Garantindo a acessibilidade dos serviços e das instalações de cuidados de longa duração a pessoas com deficiências e necessidades específicas, no respeito pelo direito igual de todas as pessoas com deficiência a viverem de forma independente na comunidade, com a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas.
 - e) Garantia de que os serviços de cuidados de longa duração estão bem coordenados com a prevenção, o envelhecimento saudável e ativo e os serviços de saúde e que contribuem para a autonomia e a vida independente, restabelecendo na medida do possível ou prevenindo a deterioração das condições físicas ou mentais.

6. Recomenda-se que os Estados-Membros assegurem o estabelecimento de critérios e normas de elevada qualidade para todos os contextos de cuidados de longa duração, adaptados às suas características, e que os apliquem a todos os prestadores de cuidados de longa duração, independentemente do estatuto jurídico dos prestadores. Para esse efeito, os Estados-Membros são convidados a garantir um quadro de qualidade nacional para os cuidados de longa duração, em conformidade com os 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) Afete recursos para garantir a qualidade a nível nacional, regional e local e incentive os prestadores de cuidados de longa duração a disporem de recursos financeiros para a gestão da qualidade;
 - d) Assegure, se for caso disso, que os requisitos relativos à qualidade dos cuidados de longa duração sejam integrados nos contratos públicos;
 - e) Promova a autonomia, a vida independente e a inclusão na comunidade em todos os contextos de cuidados de longa duração.
 - f) Assegure a proteção contra maus-tratos, assédio, negligência e todos os tipos de violência para todas as pessoas que necessitam de cuidados e para todos os cuidadores.

CUIDADORES

7. Recomenda-se que os Estados-Membros assegurem emprego de qualidade e 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, modalidades de trabalho adequadas e não discriminação 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, incluindo proteção contra o assédio, maus-tratos e todos os tipos de violência, 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 prestadores de cuidados residentes e os prestadores de cuidados estrangeiros, nomeadamente através de uma regulamentação eficaz e da profissionalização desse trabalho de prestação de cuidados.

8. Recomenda-se aos Estados-Membros, em colaboração, se for caso disso, com os parceiros sociais, os prestadores de cuidados de longa duração e outras partes interessadas, que melhorem a profissionalização dos cuidados e deem resposta às necessidades de competências e à escassez de mão de obra no setor dos cuidados de longa duração, nomeadamente:
- a) Concebendo e melhorando 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, inclusive as digitais;
 - b) Criando percursos profissionais no setor da prestação de cuidados de longa duração, nomeadamente através da melhoria de competências, da requalificação, da validação de competências e de serviços de informação e orientação;
 - c) Estabelecendo vias de acesso a um estatuto profissional regular para os trabalhadores não declarados do setor dos cuidados de longa duração;
 - d) Explorando de vias de migração legal para os prestadores de cuidados de longa duração;
 - e) Reforçando as normas profissionais, oferecendo um estatuto profissional atrativo e perspectivas de carreira e proteção social adequada aos prestadores de cuidados de longa duração, nomeadamente aos que possuem poucas ou nenhuma qualificações;
 - f) Aplicando 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. Recomenda-se que os Estados-Membros estabeleçam 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) Apoiando o seu acesso à formação necessária, nomeadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho, ao aconselhamento, aos cuidados de saúde, ao apoio psicológico e aos cuidados prestados nos períodos de descanso do cuidador informal e ajudando-os a equilibrar as responsabilidades profissionais e de prestação de cuidados;
 - c) Proporcionando-lhes um acesso à proteção social e/ou 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. Recomenda-se aos Estados-Membros que garantam uma boa governação das políticas em matéria de cuidados de longa duração, nomeadamente um mecanismo de coordenação eficaz para conceber, implementar e acompanhar ações estratégicas e investimentos nesse domínio, nomeadamente:
- a) Designando um coordenador dos cuidados de longa duração ou estabelecendo outro mecanismo de coordenação adequado, em função das circunstâncias nacionais, que contribua para a aplicação da presente recomendação a nível nacional;

- b) Implicando todas as partes interessadas, por exemplo parceiros sociais, organizações da sociedade civil, intervenientes da economia social, instituições de educação e formação profissional, beneficiários de cuidados e outras partes interessadas, 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 na melhoria da coerência das políticas em matéria de cuidados de longa duração com outras políticas pertinentes, nomeadamente políticas 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 e direitos das crianças;
- c) Garantindo um quadro nacional para a recolha e a avaliação de dados, assente em indicadores pertinentes – desagregados por sexo e idade, sempre que pertinente e possível –, e a recolha de elementos concretos, nomeadamente sobre lacunas na prestação de cuidados de longa duração;
- d) Recolhendo ensinamentos, práticas bem sucedidas e reações sobre as políticas e práticas no domínio dos cuidados de longa duração, nomeadamente por parte dos beneficiários de cuidados, dos prestadores de cuidados e de outras partes interessadas, a fim de contribuir para a conceção de políticas;
- e) Desenvolvendo 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;
- f) Reforçando o planeamento de medidas de contingência e a capacidade para assegurar a continuidade da prestação de cuidados de longa duração em circunstâncias imprevistas e emergências;

- g) Tomando medidas para 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, inclusive a nível regional e local;
 - h) Mobilizando – e utilizando de forma eficaz em termos de custos – financiamento adequado e sustentável para os cuidados de longa duração, inclusive mediante recurso a fundos e instrumentos da União, e seguindo políticas conducentes ao financiamento sustentável dos serviços de cuidados de longa duração que sejam consentâneas com a sustentabilidade global das finanças públicas.
11. Recomenda-se que os Estados-Membros comuniquem à Comissão, no prazo de 18 meses a contar da adoção da presente recomendação, o conjunto de medidas tomadas ou previstas para a aplicar, com base, se for caso disso, nas estratégias ou planos nacionais existentes, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais e locais. Se for caso disso, os relatórios intercalares subsequentes deverão basear-se nos mecanismos e instâncias de comunicação de informações pertinentes, incluindo os previstos no âmbito do Método Aberto de Coordenação Social, do Semestre Europeu e de outros mecanismos pertinentes de programação e comunicação de informações da União, tais como os planos nacionais de recuperação.
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 na aplicação da presente recomendação no contexto do Semestre Europeu e do Método Aberto de Coordenação Social, fazendo um balanço regular dos progressos realizados com o Comité da Proteção Social e, se for caso disso, o Comité do Emprego, com base nas medidas referidas no ponto 11, nos programas nacionais de reforma ou outros documentos pertinentes, em 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 do Comité da Proteção Social e do Comité do Emprego e, consoante adequado, com os coordenadores nacionais dos cuidados de longa duração ou os membros dos mecanismos de coordenação referidos no ponto 10, alínea a), bem como com as 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 no ponto 11;
- d) Trabalhar com os Estados-Membros com vista a melhorar a disponibilidade, o alcance 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 esforços e limitar os encargos administrativos;
- f) Elaborar com o Comité da Proteção Social relatórios conjuntos 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 / A Presidente

ANEXO

CUIDADOS DE LONGA DURAÇÃO — PRINCÍPIOS DE QUALIDADE

Os Estados-Membros são convidados a garantir, conforme referido no ponto 6, um quadro de qualidade nacional para os cuidados de longa duração que esteja em conformidade com os princípios infra. Estes princípios aplicam-se a todos os prestadores de cuidados de longa duração, independentemente do seu estatuto jurídico, e em todos os contextos de prestação de cuidados. Estes princípios expressam valores partilhados e uma conceção comum da qualidade dos cuidados continuados.

Respeito

Os cuidados de longa duração respeitam a dignidade e outros direitos e liberdades fundamentais das pessoas que necessitam de cuidados continuados, das suas famílias e cuidadores. Tal inclui o direito igual de todas as pessoas, especialmente as pessoas com deficiência, a viverem de forma independente na comunidade, com a mesma liberdade de escolha que as demais pessoas. Os cuidados de longa duração são prestados sem discriminação em razão do género, raça ou origem étnica, religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual. As pessoas que recebem cuidados estão protegidas contra os maus-tratos, o assédio, a negligência e todos os tipos de violência.

Prevenção

Os cuidados de longa duração visam restabelecer na medida do possível ou prevenir a deterioração da saúde física e/ou mental das pessoas que necessitam de cuidados de longa duração e reforçar a sua capacidade de viver de forma independente, atenuando simultaneamente a sua experiência de solidão ou isolamento social.

Abordagem centrada nas pessoas

Os serviços de cuidados de longa duração são prestados sem qualquer discriminação e respondem às necessidades específicas e em evolução de cada indivíduo que necessita de cuidados de longa duração. Estes serviços respeitam plenamente a integridade pessoal das pessoas que necessitam de cuidados, têm em conta o seu género e a sua diversidade física, intelectual, cultural, étnica, religiosa, linguística e social e, se for caso disso, a das suas famílias ou do seu círculo social imediato. A pessoa que necessita de cuidados de longa duração está no centro das atenções e constitui a base para o planeamento dos serviços, a gestão dos cuidados, o desenvolvimento profissional dos trabalhadores e o controlo da qualidade.

Abrangência e continuidade

Os cuidados de longa duração são concebidos e prestados de forma integrada com todos os outros serviços pertinentes, incluindo os cuidados de saúde e a telessaúde, e com uma coordenação eficaz entre os níveis nacional, regional e local, nomeadamente através da implicação das partes interessadas da comunidade. Os cuidados de longa duração são organizados de modo a que as pessoas que deles necessitam possam contar com uma gama ininterrupta de serviços sempre que deles precisem e enquanto deles precisarem, apoiando simultaneamente a inclusão dessas pessoas na sociedade e a manutenção dos laços com a família e os amigos. As transições entre os diferentes serviços de cuidados de longa duração são fluidas e visam evitar perturbações do serviço ou qualquer impacto negativo nos cuidados recebidos.

Ênfase nos resultados

Os cuidados de longa duração centram-se principalmente nos benefícios para as pessoas que recebem cuidados, em termos de qualidade de vida e capacidade de viver de forma independente, tendo em conta, se for caso disso, os benefícios para as suas famílias, os cuidadores informais e a comunidade.

Transparência

As informações e o aconselhamento sobre as opções e os prestadores de cuidados de longa duração disponíveis, as normas de qualidade e os mecanismos de garantia da qualidade são fornecidos na íntegra, de forma acessível e compreensível, às pessoas que necessitam de cuidados de longa duração, às suas famílias ou prestadores de cuidados, permitindo-lhes assim escolher a opção de cuidados mais adequada.

Mão de obra

Os cuidados de longa duração são prestados por trabalhadores qualificados e competentes, com salários dignos e condições de trabalho justas. Estabelecem-se e respeitam-se rácios adequados de trabalhadores, que reflitam o número e as necessidades das pessoas que recebem cuidados de longa duração e os diferentes contextos de prestação de cuidados. Os direitos dos trabalhadores, a confidencialidade, a ética profissional e a autonomia profissional são respeitados. Os cuidadores estão protegidos contra os maus-tratos, o assédio e todos os tipos de violência.

A aprendizagem contínua está disponível para todos os prestadores de cuidados de longa duração.

Instalações

Todas as prestações de cuidados de longa duração cumprem as regras de saúde e segurança, acessibilidade, ambiente e poupança de energia.