COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.3.2021
COM(2021) 137 final

2021/0070 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância

{SWD(2021) 62 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, anunciou a criação de uma Garantia Europeia para a Infância com vista a garantir que «todas as crianças na Europa em risco de pobreza ou de exclusão social tenham acesso aos direitos mais básicos, como os cuidados de saúde e a educação»[1]. Apoiar as crianças desde cedo e ao longo da sua infância é fundamental para a construção de uma economia do conhecimento sustentável, equitativa, inclusiva e competitiva e para uma sociedade justa.

No intuito de prevenir e combater a exclusão social, a presente proposta apoia os Estados-Membros nos seus esforços para garantir o acesso a serviços essenciais de qualidade para as crianças necessitadas: educação e acolhimento na primeira infância, educação (incluindo atividades em contexto escolar), cuidados de saúde, alimentação saudável e habitação. Embora a maioria das crianças da UE beneficie já destes serviços, o acesso inclusivo e verdadeiramente universal é vital para garantir a igualdade de oportunidades para todas as crianças, em especial as que sofrem de exclusão social devido à pobreza ou a outras formas de desvantagem.

A exclusão social é um fenómeno complexo e multidimensional. Os seus principais motores são a insuficiência de recursos e a pobreza, mas também a falta de igualdade de acesso a bens e serviços decorrente de várias formas de desvantagem que impedem a plena participação na sociedade[2]. **A proposta visa as crianças necessitadas**, entendidas com aquelas que se encontram em risco de pobreza ou exclusão social. Tendo em conta os desafios multifacetados que se colocam às pessoas com baixos rendimentos, patentes na dificuldade de aceder a bens e serviços ou ao mercado de trabalho, foi acordado a nível da UE um indicador composto de **«pessoas em risco de pobreza ou exclusão social»**. O indicador mede: i) o número de pessoas com um rendimento disponível equivalente (após transferências sociais) inferior ao limiar de risco de pobreza[3]; ii) a privação material severa, que capta a carência de bens essenciais necessários para garantir um nível de vida adequado numa determinada sociedade[4]; e iii) uma intensidade de trabalho muito baixa[5]. As crianças que vivem em agregados familiares deste tipo são particularmente propensas à exclusão social e são o grupo visado pela presente recomendação.

---

1 Orientações Políticas para a Comissão Europeia 2019-2024.

2 Ver, por exemplo: Comunicação da Comissão «Para uma Europa das solidariedades: Intensificar a luta contra a exclusão social, promover a integração», COM (92) 542. Resolução do Conselho e dos ministros dos Assuntos Sociais, reunidos no seio do Conselho de 29 de Setembro de 1989 relativa à luta contra a exclusão social, JO C 277 de 31.10.1989, p. 1. *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Levitas at al, (2007). *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development*. *Report on the World social situation 2016*. ONU (2016).

3 Fixado em 60 % da mediana nacional do rendimento disponível equivalente após transferências sociais.

4 Por «privação material severa» entende-se a incapacidade de pagar pelo menos quatro dos nove items seguintes: 1) renda, empréstimo hipotecário ou contas dos serviços de utilidade pública; 2) manter a casa adequadamente aquecida; 3) fazer face a despesas inesperadas; 4) comer carne ou proteínas regularmente; 5) férias; 6) uma televisão; 7) uma máquina de lavar roupa, 8) um automóvel; 9) um telefone.

5 Entendida como a percentagem da população com menos de 60 anos que vive em agregados familiares em que as pessoas em idade ativa trabalharam menos de 20 % do seu potencial de trabalho total durante o último ano.

Na maioria dos países da UE-27, o risco de pobreza ou exclusão social é mais elevado no caso das crianças do que da população total. Em 2019, 22,2 % (quase 18 milhões) de crianças viviam em agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão social, contra 20,9 % (cerca de 91 milhões) da população total. A redução do risco de pobreza ou exclusão social das crianças ao longo da última década tem sido mais lenta do que a registada relativamente à população em geral. Além disso, o diferencial de pobreza[6] na UE-27 é mais elevado para as crianças (25,4 % em 2019) do que para o resto da população (24,3 %), sendo o mesmo válido para a persistência da pobreza[7] (14,1 % em 2018 contra 10,8 %).

Existe uma forte correlação entre a exclusão social infantil e a falta de acesso a serviços essenciais. As crianças que vivem em situação de pobreza ou que sofrem de desvantagens específicas são mais suscetíveis de enfrentar obstáculos no acesso a serviços que são essenciais para o seu bem-estar e para o desenvolvimento de competências sociais, cognitivas e emocionais. Embora, de um modo geral, esses serviços existam em todos os Estados-Membros, os dados disponíveis mostram que o acesso a esses serviços é desigual. Em cerca de um terço dos Estados-Membros, os progenitores com rendimentos moderados consideram que os custos da educação e acolhimento na primeira infância são muito elevados. As despesas com livros escolares, transporte escolar, refeições e atividades em contexto escolar complementares representam um encargo significativo para os orçamentos familiares em 15 Estados-Membros. Em vários Estados-Membros, apenas alguns serviços relacionados com os cuidados de saúde infantil são totalmente gratuitos. Em seis Estados-Membros, mais de 10 % das crianças sofrem de privação habitacional severa. A situação de sem-abrigo aumentou em quase todos os Estados-Membros, afetando também as crianças. Os fatores da desigualdade de acesso a serviços podem ser múltiplos e incluir: a falta de recursos financeiros dos progenitores ou dos tutores para suportar os custos dos serviços; a disponibilidade limitada, especialmente em zonas rurais[8], remotas ou desfavorecidas; a falta de adaptação dos serviços ou do pessoal às crianças com necessidades especiais; a falta de informação sobre os serviços disponíveis; ou entraves administrativos.

A par da pobreza, outras formas de desvantagem criam obstáculos à inclusão e à participação na sociedade. A proposta recomenda igualmente que, ao conceberem as respetivas medidas nacionais integradas de apoio às crianças em risco de pobreza ou exclusão social, os Estados-Membros tenham igualmente em conta, sempre que pertinente, as necessidades específicas das crianças sem-abrigo ou que sofrem de privação habitacional severa; as crianças com deficiência; as que têm antecedentes migratórios; as pertencentes a minorias raciais ou étnicas (em especial os ciganos); as que vivem em estruturas de cuidados alternativos (sobretudo institucionais); e as crianças em situações familiares precárias.

As crianças oriundas de meios desfavorecidos são desproporcionadamente afetadas pela exclusão social, frequentemente resultante de situações de pobreza ou carência. Dependendo do Estado-Membro, o risco de pobreza das crianças em famílias monoparentais, em famílias com três ou mais filhos ou em famílias com antecedentes migratórios ou de etnia

---

6 O diferencial mediano relativo do risco de pobreza que ajuda a quantificar o grau de pobreza. É calculado como a diferença entre o rendimento disponível equivalente mediano das pessoas abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza, expresso em percentagem deste último.

7 Percentagem de pessoas a viver em agregados familiares com um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar de pobreza no ano em curso e em, pelo menos, dois dos três anos anteriores

8 Em junho de 2021, a Comissão adotará uma comunicação sobre uma visão a longo prazo para as zonas rurais, que incidirá, nomeadamente, no acesso limitado das crianças a serviços ou infraestruturas em zonas rurais, remotas ou desfavorecidas.

cigana é três vezes superior ao das outras crianças[9]. As crianças oriundas de meios desfavorecidos também registam níveis consideravelmente mais baixos de frequência de estabelecimentos de educação e acolhimento na primeira infância. As crianças colocadas em instituições podem não beneficiar plenamente do ensino geral e inclusivo. Além disso, é provável que as crianças com deficiência, com antecedentes migratórios ou que vivem em zonas rurais ou remotas não possam participar em muitas atividades em contexto escolar. Entre os obstáculos podem contar-se a acessibilidade dos preços, a falta de infraestruturas adequadas, a má acessibilidade ou problemas linguísticos. Também a participação destas crianças em programas de medicina preventiva é dificultada. O baixo rendimento ou uma situação familiar precária resulta frequentemente numa alimentação irregular ou pouco saudável. Por último, a falta de acesso a habitação adequada e a preços acessíveis, incluindo água potável, constitui um risco acrescido de privação habitacional severa e afeta o bem-estar geral das crianças. Todas estes obstáculos ao acesso perpetuam o ciclo intergeracional da exclusão social, com efeitos profundos e duradouros na vida das crianças.

Prevenir e combater a exclusão social das crianças são fatores determinantes do progresso social e do desenvolvimento sustentável. A exclusão social tem efeitos nefastos nas oportunidades atuais e futuras das crianças, bem como na sua capacidade de contribuir para a sociedade de hoje e de amanhã. Em comparação com as crianças mais favorecidas, as crianças socialmente excluídas têm menos probabilidades de ter um bom desempenho na escola e de gozar de boa saúde. Correm um maior risco de abandono escolar e, quando se tornam adultos, são mais propensas ao desemprego (de longa duração) e a situações de pobreza em virtude de terem menos oportunidades de emprego e rendimentos inferiores. Uma educação e uma saúde deficientes têm também um impacto importante na economia e no mercado de trabalho, uma vez que entravam o crescimento do emprego e conduzem a uma mão de obra pouco qualificada e menos produtiva.

A crise da COVID-19 agravou as desigualdades preexistentes e comporta um risco significativo de aumentar a taxa de pobreza ou exclusão social. Criou riscos socioeconómicos para as mulheres e os grupos vulneráveis, como as famílias monoparentais, as crianças e os idosos, as pessoas com deficiência, os migrantes, as minorias, os trabalhadores mais jovens e precários e as pessoas que vivem em zonas e agregados familiares com pouca ou nenhuma conectividade digital. Os grupos de rendimento baixo e médio têm maior probabilidade de perderem rendimentos devido ao aumento do desemprego e ao facto de terem menos possibilidades de teletrabalho. Espera-se que o impacto no rendimento disponível das famílias agrave as desigualdades e possa gerar novas categorias de agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão social. O encerramento de escolas levou a que as crianças deixassem de ter uma fonte fiável de alimentação saudável, uma vez que muitas foram privadas de refeições escolares. A digitalização generalizada atenuou, até certo ponto, a perda de educação causada pelo encerramento das escolas, mas muitas crianças não tinham bons ambientes de aprendizagem nas suas casas devido, por exemplo, à falta do equipamento necessário, a uma fraca ligação à Internet ou à ausência de apoio no trabalho escolar. A COVID-19 e as medidas de distanciamento social também afetaram os mecanismos formais de prestação de cuidados, a educação e os serviços de lazer.

Existe consenso na UE quanto à importância de garantir um acesso efetivo e não discriminatório a serviços essenciais de qualidade para as crianças que sofrem várias

9 Relatório Conjunto sobre o Emprego 2021, adotado pelo Conselho em 15 de março de 2021.

formas de desvantagem. Na sua Resolução de 24 de novembro de 2015[10], e como confirmado na sua Resolução sobre o Fundo Social Europeu Mais, de 4 de abril de 2019[11], o Parlamento Europeu apelou à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, centrada nas crianças em situação de pobreza e com ênfase em determinados serviços essenciais. O Parlamento solicitou igualmente à Comissão que estudasse a viabilidade de uma Garantia Europeia para a Infância através de uma ação preparatória plurianual. Nas suas conclusões de 8 de junho de 2020, o Conselho convidou igualmente a Comissão a apresentar uma proposta relativa a uma Garantia Europeia para a Infância. No seu Relatório Especial sobre a pobreza infantil n.º 20/2020, de 29 de setembro de 2020[12], o Tribunal de Contas Europeu salientou que é necessário direcionar mais eficazmente o apoio da Comissão às ações adotadas pelos Estados-Membros para combater a pobreza das crianças. Em resposta a este relatório, o Conselho convidou a Comissão a incluir ações e objetivos para combater a pobreza infantil nas suas futuras iniciativas, nomeadamente no âmbito do processo de coordenação económica do Semestre Europeu. Em 11 de março de 2021, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre os direitos da criança tendo em vista a estratégia da UE sobre os direitos da criança[13], na qual insta a Comissão a apresentar a sua proposta de criação da Garantia Europeia para a Infância no primeiro trimestre de 2021 e insta os Estados-Membros a acelerarem a sua aplicação e a nela investirem todos os recursos possíveis, incluindo os fundos da UE. O Parlamento Europeu salientou igualmente que os Estados-Membros devem estabelecer estratégias nacionais plurianuais para combater a pobreza e a exclusão social das crianças, bem como planos de ação nacionais no quadro da Garantia Europeia para a Infância.

Nenhuma criança deve ser deixada para trás. As tendências demográficas e a escassez de competências, salientadas no relatório da Comissão sobre o impacto das alterações demográficas adotado em 17 de junho de 2020[14], tornam indispensável a mobilização do potencial das gerações jovens, independentemente da sua situação socioeconómica. Embora a UE tenha um dos mais elevados níveis de inclusão social e coesão do mundo[15], é necessária uma ação política decisiva para ajudar as crianças em circunstâncias mais difíceis e que são suscetíveis de enfrentar obstáculos decorrentes de diferentes formas de desvantagens. Por conseguinte, a Garantia Europeia para a Infância centra-se no apoio às crianças necessitadas.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais define o quadro para a ação aos níveis nacional e da UE tendo em vista a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e a proteção e inclusão sociais[16]**.** O plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[17]

---

10 Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2015, sobre a redução das desigualdades, com especial atenção à pobreza infantil, 2014/2237 (INI).

11 Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 4 de abril de 2019, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais (FSE+, COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD).

12 Relatório Especial n.º 20/2020: «Luta contra a pobreza infantil — É necessário direcionar melhor o apoio da Comissão», Tribunal de Contas Europeu, 2020.

13 Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de março de 2021, sobre os direitos da criança tendo em vista a estratégia da UE sobre os direitos da criança, 2021/2523 (RSP).

14 Relatório sobre o impacto das alterações demográficas, Comissão Europeia, 2020.

15 Por exemplo, a desigualdade de rendimentos global, medida pelo rácio S80/S20, era de 8,4 nos EUA em 2018, mas apenas 5,05 na UE-27, com outras economias líderes a não dispor de dados recentes e fiáveis (a estimativa da China para 2011 era de 28,3) ou a situar-se acima do nível da UE (Reino Unido 5,6, Japão 6,2). Apesar de um Índice de Desenvolvimento Humano global ligeiramente inferior (0,920 nos EUA contra 0,894 na UE-27 em 2019), um europeu médio vive mais 2,4 anos do que um americano médio (em 2018, a esperança de vida era de 80,9 e 78,5 anos, respetivamente).

16 Em especial, os princípios 1 «Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida», 3 «Igualdade de oportunidades», 11 «Acolhimento e apoio a crianças», 14 «Rendimento

tem por objetivo continuar a melhorar os padrões de vida, as condições de trabalho e a igualdade de oportunidades para todos, garantindo assim a equidade, a resiliência e a convergência social ascendente. O plano de ação dá um novo impulso ao combate à pobreza e à exclusão social na UE. **Estabelece o objetivo de reduzir em, pelo menos, 15 milhões o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Destas, pelo menos, 5 milhões devem ser crianças.** O painel de indicadores sociais revisto acompanhará as tendências e os desempenhos dos Estados-Membros, permitindo à Comissão seguir os progressos na aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no âmbito do quadro bem estabelecido de coordenação política que é o Semestre Europeu.

O objetivo da Garantia Europeia para a Infância é prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas a um conjunto de serviços essenciais. Ao fazê-lo, a iniciativa contribuirá para promover a igualdade de oportunidades para as crianças necessitadas e combater a pobreza infantil.

Para atingir este objetivo, e com base num amplo processo de consulta, a proposta:

– recomenda aos Estados-Membros que orientem as medidas de apoio para as crianças necessitadas, entendidas como as pessoas com menos de 18 anos de idade em risco de pobreza ou exclusão social,

– ao identificar as crianças necessitadas e dentro deste grupo, recomenda aos Estados-Membros que tenham em conta, sempre que for o caso, formas específicas de desvantagem, tais como as carências de que sofrem as crianças: i) sem-abrigo ou em situação de privação habitacional severa; ii) portadoras de deficiência; iii) com antecedentes migratórios; iv) pertencentes a minorias raciais ou étnicas (em especial os ciganos); v) que vivem em estruturas de cuidados alternativos (sobretudo institucionais); e vi) que vivem em situações familiares precárias,

– insta os Estados-Membros a garantirem às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito à educação e acolhimento na primeira infância, à educação (incluindo atividades em contexto escolar), a uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde. Assegurar o acesso gratuito a certos serviços é uma das formas de aumentar a sua eficácia,

– insta os Estados-Membros a garantirem às crianças necessitadas um acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma habitação adequada,

– fornece orientações aos Estados-Membros para que, ao garantirem acesso a estes serviços, o acompanhem de medidas correspondentes,

– estabelece mecanismos de governação e de comunicação de informações,

– prevê modalidades de execução, acompanhamento e avaliação.

A proposta reconhece que o combate aos fatores de exclusão social das crianças constitui um desafio multidimensional. A Garantia Europeia para a Infância só será eficaz no âmbito de um conjunto mais vasto de medidas integradas, como definidas no **plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, e do quadro político mais vasto da **estratégia da UE sobre os direitos da criança**, para a qual a presente proposta também contribui. Para o efeito, a

---

mínimo», 16 «Cuidados de saúde», 17 «Inclusão de pessoas com deficiência», 19 «Habitação e assistência para os sem-abrigo» e 20 «Acesso a serviços essenciais».

[17] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho 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.

proposta recomenda aos Estados-Membros que estabeleçam um quadro político favorável: i) assegurando a coerência entre as políticas pertinentes e melhorando a sua relevância para apoiar as crianças; ii) investindo em sistemas adequados de educação, saúde e proteção social; iii) adotando medidas de integração no mercado de trabalho para progenitores ou tutores e apoios ao rendimento para as famílias e as crianças; iv) abordando a dimensão territorial da exclusão social, designadamente em zonas urbanas, rurais e remotas distintivas; v) reforçando a cooperação e a participação das várias partes interessadas; vi) evitando a discriminação e a estigmatização das crianças necessitadas; vii) apoiando investimentos estratégicos em crianças e serviços, incluindo infraestruturas facilitadoras e mão de obra qualificada; e viii) afetando recursos adequados e otimizando a utilização do financiamento da UE.

Estão disponíveis fundos da União para apoiar medidas para combater a pobreza e a exclusão social das crianças e aplicar a Garantia Europeia para a Infância. No âmbito do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), no período de financiamento de 2021-2027, os Estados-Membros com taxas de risco de pobreza ou exclusão social infantil superiores à média da UE (em 2017-2019) terão de afetar 5 % das dotações do FSE+ à luta contra a pobreza ou a exclusão social das crianças, enquanto os outros Estados-Membros serão obrigados a dedicar um montante adequado. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional contribuirá também com investimentos orientados para o futuro em infraestruturas sociais, equipamentos e acesso a serviços de qualidade e regulares, bem como através de projetos de cooperação nas regiões fronteiriças.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência proporciona a oportunidade de reforçar o potencial de crescimento, a criação de postos de trabalho e a resiliência económica, social e institucional dos Estados-Membros, nomeadamente através da promoção de políticas que visem as crianças e os jovens, e atenuar o impacto económico e social da crise da COVID-19, contribuindo para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e reforçando a coesão económica, social e territorial e a convergência no seio da União. O Instrumento de Assistência Técnica pode apoiar os Estados-Membros na conceção e na execução das respetivas reformas destinadas a corrigir as desigualdades educativas, sociais, económicas e jurídicas e os problemas que afetam as crianças.

Os Estados-Membros continuarão também a beneficiar do regime de distribuição de leite, frutas e produtos hortícolas no período de 2017-2023[18]. Em 2023, a Comissão proporá uma revisão do regime para tornar produtos saudáveis mais acessíveis às crianças e melhorar a sua compreensão dos benefícios de uma alimentação saudável e sustentável.

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

A Recomendação da Comissão de 2013 intitulada Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade[19] estabeleceu uma abordagem integrada para reduzir a pobreza ou a exclusão social infantil e melhorar o bem-estar das crianças. A recomendação centrou-se nas três vertentes seguintes: i) acesso a recursos adequados; ii) acesso a serviços de qualidade economicamente comportáveis; e iii) o direito das crianças à participação em atividades lúdicas, recreativas, desportivas e culturais, bem como na tomada de decisões que lhe dizem respeito. A presente proposta complementa as políticas existentes no domínio do combate à

[18] Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, JO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

[19] Recomendação 2013/112/UE da Comissão, de 20 de fevereiro de 2013, «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», JO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

exclusão social das crianças, baseia-se na experiência e nos ensinamentos retirados da aplicação da Recomendação Investir nas crianças para quebrar o ciclo de desigualdade e reforça a sua segunda vertente, dando prioridade ao acesso a serviços essenciais para as crianças necessitadas.

O Semestre Europeu, o processo de coordenação das políticas económicas e de emprego, apoiado pelo painel de indicadores sociais[20], destacou o desafio da pobreza e da exclusão social das crianças, com alguns Estados-Membros a serem destinatários de recomendações específicas nesta matéria[21]. As Orientações para o Emprego[22] sublinham a importância de garantir o acesso de todos, incluindo as crianças, a determinados serviços, como a educação e acolhimento na primeira infância, educação e cuidados de saúde, constituindo esse acesso uma condição necessária para garantir a igualdade de oportunidades.

No período de financiamento de 2014-2020, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (em especial o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas) apoiaram ações em vários domínios relevantes para as crianças, incluindo a luta contra a pobreza ou a exclusão social infantil, a qualidade do ensino geral e dos serviços de acolhimento, bem como uma alimentação saudável e nutritiva e a assistência material às crianças carenciadas.

Em 2017-2020, o Programa de Apoio às Reformas Estruturais prestou assistência técnica para realizar as reformas dos Estados-Membros destinadas a: i) aumentar a qualidade da educação e do acolhimento na primeira infância e prevenir o abandono escolar precoce; ii) tornar os sistemas educativos mais inclusivos; iii) favorecer a desinstitucionalização das crianças; iv) melhorar o acesso das crianças com deficiência aos serviços; v) promover a integração social das crianças migrantes e pertencentes a minorias étnicas; vi) reforçar os regimes jurídicos nacionais no sentido de estes acautelarem as necessidades específicas das crianças; e vii) rever a legislação em matéria de proteção da família, a fim de responder à evolução das necessidades de todos os tipos de famílias.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta complementa e é coerente com um conjunto de outras iniciativas da UE. Representa um resultado concreto do **plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais** e contribuirá para a consecução da meta aí fixada de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. O aumento da participação no mercado de trabalho de grupos sub-representados, incluindo as mulheres, contribuirá igualmente para combater a pobreza. O plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais estabelece a meta de uma taxa de emprego de 78 % e avança com a ambição complementar de reduzir, pelo menos, para metade as disparidades de género no emprego até 2030.

A proposta complementa a **Estratégia da UE sobre os direitos da criança** adotada em simultâneo, que reúne todas as iniciativas atuais e futuras em matéria de direitos da criança num quadro político coerente e formula recomendações concretas para a ação interna e externa da UE. Define o trabalho da Comissão nos seguintes domínios: i) participação das

---

20 https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators.

21 As recomendações específicas por país incidem em vários aspetos relevantes para a pobreza infantil, tais como o apoio ao rendimento, a educação inclusiva, o acesso à educação e acolhimento na primeira infância, o acesso a cuidados de saúde e a situação de sem-abrigo.

22 Decisão (UE) 2020/1512 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, JO L 344 de 19.10.2020, p. 22.

crianças na vida política e democrática da UE; ii) inclusão socioeconómica, educação e saúde; iii) prevenção e proteção contra todas as formas de violência e discriminação; iv) justiça que atenda às necessidades das crianças; v) as crianças na era digital; e vi) a dimensão global dos direitos da criança. A secção sobre inclusão socioeconómica está alinhada com a Garantia Europeia para a Infância.

Em 22 de maio de 2019, o Conselho adotou uma **Recomendação relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade**[23], com o objetivo de apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para melhorar o acesso e a qualidade dos respetivos serviços de educação e acolhimento na primeira infância. Em 30 de setembro de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada **Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025**[24], na qual a inclusão e igualdade de género figura como uma das seis dimensões a consolidar. Bom base nessa comunicação, o Conselho adotou, em 19 de fevereiro de 2021, uma **Resolução sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030)**[25] e acordou uma meta a nível da UE segundo a qual, pelo menos, 96 % das crianças entre os três anos e a idade de início da escolaridade obrigatória devem frequentar serviços de educação e acolhimento na primeira infância. A resolução visa igualmente melhorar a qualidade, a equidade, a inclusão e o sucesso de todos em matéria de educação e formação. Os Estados-Membros acordaram que a percentagem de alunos que abandonam prematuramente a educação e a formação deverá ser inferior a 9 % até 2030.

Em 30 de setembro de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada **Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027: Reconfigurar a educação e a formação para a era digital**[26], que apresenta uma visão ambiciosa para a educação digital numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida, privilegiando a inclusão de todos os aprendentes de todas as idades.

Em 5 de março de 2020, a Comissão adotou a sua **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**[27]. A estratégia visa combater os estereótipos de género que afetam o bem-estar e as oportunidades das raparigas e dos rapazes em toda a sua diversidade desde tenra idade. Anuncia igualmente, tal como confirmado no plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que, em 2022, a Comissão apresentará a revisão das metas de Barcelona[28] para a participação na educação e no acolhimento na primeira infância. A estratégia promove igualmente a emancipação económica das mulheres e a partilha equitativa com os homens do

---

23 Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade, JO C 189 de 5.6.2019, p. 4.

24 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025, COM (2020) 625 final.

25 Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030), JO C 66 de 26.2.2021, p. 1.

26 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027: Reconfigurar a educação e a formação para a era digital, COM(2020) 624 final.

27 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Uma União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de género 2020-2025, COM(2020)152 final.

28 As metas de Barcelona foram acordadas em 2002 pelo Conselho Europeu de Barcelona. Preconizam que 33 % das crianças com menos de três anos e 90 % das crianças entre os três anos e a idade da escolaridade obrigatória devem estar inscritas em estruturas de acolhimento.

trabalho de prestação de cuidados não remunerado, incluindo a filhos. Enquanto as mulheres continuarem a assumir uma responsabilidade desproporcionada pela educação dos filhos, os objetivos da igualdade de género e da inclusão social das crianças continuarão a estar estreitamente interligados.

Em 19 de setembro de 2020, a Comissão adotou o **Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025,** que prevê o combate ao racismo através de programas políticos e de financiamento nos domínios do emprego, da habitação e do acesso aos cuidados de saúde e à educação. Promove ações destinadas a garantir que as crianças de minorias raciais ou étnicas tenham igualdade de acesso à educação e que os professores recebam formação para trabalhar com todas as crianças e sejam sensíveis às necessidades dos alunos de origens diferentes. Prevê igualmente um relatório da Comissão sobre a aplicação da Diretiva da UE Igualdade Racial, que proíbe a discriminação em razão da origem étnica ou racial, incluindo a discriminação das crianças ciganas, em diferentes domínios, como a educação e a proteção social.

Em 7 de outubro de 2020, a Comissão adotou o **quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos**[29]. O quadro consiste numa Comunicação e numa proposta de **Recomendação do Conselho sobre a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos**, adotada pelo Conselho em 12 de março de 2021[30]**.** A recomendação insta os Estados-Membros a combaterem as discriminações múltiplas e estruturais contra os ciganos, em especial as crianças ciganas, e a tomarem medidas mais determinadas para apoiar as crianças ciganas e as suas famílias nos domínios inter-relacionados do emprego, dos serviços sociais, do ensino geral de qualidade e inclusivo e da educação e acolhimento na primeira infância, da saúde, da habitação e do acesso a serviços essenciais, à uma alimentação saudável e a atividades de lazer.

Em 14 de outubro de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada **Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida**[31]. A iniciativa baseia-se no princípio de que as habitações renovadas devem ter preços comportáveis e serem acessíveis, contribuindo assim para o objetivo de garantir uma habitação adequada às crianças necessitadas, em especial através da Recomendação da Comissão sobre a pobreza energética[32].

Em 1 de julho de 2020, a Comissão adotou um pacote de **Apoio ao Emprego dos Jovens: uma ponte para o emprego da próxima geração**[33] para ajudar os jovens que entram no mercado de trabalho. Um dos elementos do pacote consistiu numa proposta de recomendação do Conselho intitulada **Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a**

---

29 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos, COM(2020) 620 final.

30 Recomendação do Conselho, de 12 de março de 2021, relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos, 2021/C 93/01.

31 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida, COM(2020) 662 final.

32 Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão, de 14 de outubro de 2020, sobre a pobreza energética, JO L 357 de 4.7.2020, p. 35.

33 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 3 de Outubro de 2007, Apoio ao emprego dos jovens: uma ponte para o emprego da próxima geração, COM(2020) 276 final.

Juventude[34], adotada pelo Conselho em 30 de outubro de 2020. A recomendação visa assegurar que todos os jovens com menos de 30 anos recebem uma boa oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem deixado o ensino formal.

Em 12 de novembro de 2020, a Comissão adotou a **Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025**[35], que apresenta medidas para promover a inclusão e combater a discriminação das pessoas LGBTIQ e das suas famílias, incluindo as crianças.

Em 24 de novembro de 2020, a Comissão adotou um **plano de ação sobre a integração e a inclusão 2021-2027**[36], que abrange os migrantes e os cidadãos da UE com antecedentes migratórios. O plano de ação incide nos fatores facilitadores essenciais para uma integração e inclusão bem-sucedidas: a educação e a formação, o emprego e as competências, a saúde e a habitação. Dedica especial atenção aos filhos de migrantes e de cidadãos da UE com antecedentes migratórios.

Em 3 de fevereiro de 2021, a Comissão adotou uma comunicação intitulada **Plano europeu de luta contra o cancro**[37], que prioriza o cancro infantil. Uma das iniciativas emblemáticas do plano é o lançamento da iniciativa «Ajudar as Crianças com Cancro», que visa garantir que as crianças beneficiam de um acesso rápido e de qualidade a meios de deteção, diagnóstico e tratamento e aos cuidados de saúde necessários.

A **Estratégia da UE sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030**[38] visa melhorar a vida das pessoas com deficiência na próxima década, na UE e no resto do mundo. A estratégia adota igualmente uma perspetiva intersetorial das necessidades das crianças com deficiência.

Várias iniciativas da Comissão já se debruçaram sobre o contexto político mais vasto e os principais fatores de exclusão social das crianças, em especial a participação dos pais e tutores no mercado de trabalho. Essas iniciativas são as seguintes: A Recomendação da Comissão sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho[39]; a Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho[40]; a Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e

---

[34] Recomendação do Conselho de 30 de outubro de 2020 relativa a «Uma ponte para o emprego — Reforçar a Garantia para a Juventude» e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, 2020/C 372/01, JO C 372 de 4.11.2020, p. 1.

[35] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, União da Igualdade: Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025, COM(2020) 698 final.

[36] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de ação sobre a integração e a inclusão 2021-2027, COM (2020) 758 final.

[37] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Plano Europeu de Luta contra o Cancro, COM(2021) 44 final.

[38] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, União da Igualdade: Estratégia sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030, COM (2021) 101 final.

[39] Recomendação da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, JO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

[40] Recomendação do Conselho, de 15 de fevereiro de 2016, sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, JO C 67 de 20.2.2016, p. 1.

cuidadores[41]; a Recomendação relativa ao acesso à proteção social[42]; a nova Agenda de Competências[43]; o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)[44] e a proposta de diretiva da Comissão relativa a salários mínimos adequados[45].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Nos termos do artigo 151.º do TFUE, a União e os Estados-Membros têm por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida, uma proteção social adequada e o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões. A melhoria da igualdade de oportunidades para todas as crianças que vivem na UE contribui para alcançar esses objetivos. Nos termos do artigo 153.º, n.º 1, alínea j), do TFUE, a União apoia e complementa a ação dos Estados-Membros no domínio da luta contra a exclusão social, a fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º.

A proposta baseia-se no artigo 292.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos termos do qual o Conselho adota recomendações sob proposta da Comissão, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j), e o artigo 153.º, n.º 2, do TFUE.

A proposta contribuirá para os objetivos do Tratado da União Europeia, nomeadamente o combate à exclusão social e à discriminação e a proteção dos direitos da criança (artigo 3.º do Tratado).

Contribuirá ainda para a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e, em particular, o artigo 24.º, que reconhece o direito das crianças à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar, e o artigo 33.º, que estipula que a família deve beneficiar de proteção jurídica, económica e social.

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

Embora as políticas de combate à exclusão social das crianças sejam da responsabilidade dos Estados-Membros, a União tem competência para apoiar e complementar as ações dos Estados-Membros.

---

[41] 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.

[42] Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria 2019/C 387/01, JO C 387 de 15.11.2019, p. 1.

[43] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência, COM(2020) 274 final.

[44] Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19, JO L 159 de 20.5.2020, p. 1.

[45] Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a salários mínimos adequados na União Europeia, COM (2020) 682 final.

A proposta assegura o valor acrescentado da ação a nível da UE. Cumprirá o compromisso político de promover a igualdade de oportunidades para todas as crianças e, em especial, as crianças necessitadas, e apoiará a convergência social ascendente dos Estados-Membros.

O valor acrescentado da ação a nível da UE é ainda mais evidente tendo em conta os desafios associados à pandemia de COVID-19, uma vez que os seus impactos socioeconómicos são suscetíveis de afetar de forma desproporcionada as crianças necessitadas. A Garantia Europeia para a Infância contribuirá para atenuar alguns dos efeitos negativos da pandemia, garantindo às crianças necessitadas o pleno acesso a serviços essenciais.

No respeito pelas competências dos Estados-Membros, a proposta concretiza esta ambição, tirando sobretudo partido dos resultados de oito anos de aplicação da Recomendação Investir nas Crianças. Uma intervenção da UE orientada para reduzir o fosso entre as crianças necessitadas e as que estão em situação mais favorável em termos do acesso a serviços essenciais contribuirá, em última análise, para garantir a igualdade de oportunidades para as crianças na UE, evitando simultaneamente os elevados custos económicos e sociais da exclusão social infantil e a transmissão intergeracional de desvantagens.

A proposta ajudará também os Estados-Membros a utilizar da melhor forma os fundos nacionais e da UE para combater a exclusão social das crianças. A Comissão incentiva vivamente os Estados-Membros a priorizarem a exclusão social infantil nas suas ações.

- **Proporcionalidade**

A proposta complementa os esforços dos Estados-Membros para combater a exclusão social das crianças. Respeita as práticas e a diversidade dos sistemas dos Estados-Membros. Reconhece que situações nacionais, regionais ou locais distintas podem induzir diferenças na forma como a recomendação é implementada. Por este motivo, os Estados-Membros poderão fazer uso da recomendação de acordo com o seu contexto específico.

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 Europeia e está em consonância com o tipo de instrumentos disponíveis para uma intervenção da União Europeia na área da política social. Enquanto instrumento jurídico, a proposta assinala o empenho dos Estados-Membros nas medidas enunciadas na presente recomendação e proporciona uma base política sólida para a cooperação a nível europeu neste domínio, 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*/controlos de adequação da legislação vigente**

Em 2017, ao apresentar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Comissão fez um balanço de quatro anos da aplicação da Recomendação Investir nas Crianças[46]. A avaliação foi complementada por um estudo de peritos da Rede Europeia de Política Social intitulado *Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on Investing in children: breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies*[47].

46 *Taking stock of the 2013 Recommendation 'Investing in children: breaking the cycle of disadvantage'*, SWD(2017) 258 final.

47 *Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU recommendation on 'Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage', a study of national policies*, Comissão Europeia, 2017.

A avaliação da Comissão analisou os progressos alcançados, tanto em termos de políticas gerais como em relação a cada uma das três vertentes da recomendação. Analisou igualmente o impacto na elaboração de políticas para as crianças e famílias, incluindo um conjunto de boas práticas e exemplos concretos de medidas adotadas.

A avaliação concluiu que a aplicação da recomendação não estava ainda concluída. Embora a recomendação tenha recebido um forte apoio, tanto ao nível nacional como da UE, incluindo do Parlamento Europeu e da sociedade civil, ainda não era bem conhecida nem devidamente utilizada ao nível local nos Estados-Membros, onde têm de ser desenvolvidos e aplicados mecanismos políticos concretos. No entanto, a avaliação salientou que a recomendação inspirou uma série de projetos com impacto positivo. Foi, em vários graus, utilizada com êxito como alavanca política no Semestre Europeu, contribuindo para as recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros em matérias que vão desde os serviços de educação e acolhimento na primeira infância e o apoio ao rendimento até à educação inclusiva. Teve também impacto na elaboração e na execução dos programas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em 2014-2020[48].

A avaliação salientou que a maioria dos Estados-Membros concordou que apenas uma abordagem integrada e abrangente seria capaz de quebrar o ciclo vicioso de desvantagens. Para os Estados-Membros, esta tónica renovada e a necessidade de melhorar a cooperação entre todas as partes interessadas a nível local constitui um desafio. A maioria dos Estados-Membros concordou que é socialmente justo e economicamente viável investir mais nas crianças nos primeiros anos de vida e que a oferta de serviços de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade é a componente fundamental neste contexto.

Por último, em termos de realizações, a avaliação concluiu que as duas primeiras vertentes da recomendação, relativas ao acesso aos rendimentos e aos serviços, foram fundamentais para introduzir mudanças políticas concretas e desenvolver projetos.

Além disso, o estudo da Rede Europeia em matéria de Política Social concluiu que a melhoria do acesso a serviços de qualidade a preços comportáveis nos Estados-Membros era insuficiente e desigual. Os progressos são menos visíveis nos domínios do acesso à habitação, aos cuidados de saúde e à educação.

Os ensinamentos retirados da aplicação da Recomendação Investir nas Crianças e as conclusões do Tribunal de Contas Europeu sublinham que o combate eficaz à exclusão social infantil exige esforços redobrados para direcionar melhor o apoio financeiro da UE nos Estados-Membros.

- **Consultas das partes interessadas**

Entre julho e novembro de 2020, a Comissão realizou uma consulta específica através de questionários em linha, grupos de reflexão e audições específicas, que envolveram os Estados-Membros através do Comité da Proteção Social do Conselho, do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões, dos parceiros sociais europeus, das organizações da sociedade civil e das próprias crianças. A presente proposta reflete, em grande medida, os pontos de vista das partes interessadas recolhidos durante as consultas.

A maioria dos respondentes à consulta específica sublinhou que a UE tem um papel importante a desempenhar para apoiar as autoridades nacionais, regionais e locais na coordenação de esforços para melhorar a situação das crianças necessitadas. As partes

[48] No período de programação de 2014-2020, 25,6 % da dotação total do FSE, no valor de 86,4 mil milhões de EUR, foram afetados a medidas de inclusão social. No âmbito do FEDER, foram afetados 24,1 mil milhões de EUR a prioridades de crescimento inclusivo, nomeadamente para promover a inclusão social, combater a pobreza e investir em estruturas educativas.

interessadas acolheram favoravelmente uma iniciativa relativa a uma Garantia Europeia para a Infância e salientaram a importância de garantir o acesso gratuito à educação e aos cuidados na primeira infância, à educação gratuita, aos cuidados de saúde gratuitos, a uma habitação adequada e uma alimentação saudável, bem como de assegurar às crianças atividades lúdicas e recreativas. A maioria das partes interessadas consultadas manifestou-se a favor de propor uma recomendação do Conselho relativa a uma Garantia Europeia para a Infância. As partes interessadas salientaram igualmente a importância de incluir grupos específicos de crianças no grupo-alvo da Garantia para a Infância. Sublinharam a importância de desenvolver e aplicar estratégias integradas para combater a exclusão social e quebrar o ciclo vicioso da desigualdade, centrando-se não só nas necessidades das crianças, mas também no apoio a famílias inteiras.

A proposta beneficia igualmente do amplo processo de consulta em que participaram 10 000 crianças. Os resultados apelaram a que a Garantia Europeia para a Infância se centre em medidas concretas e eficazes para garantir a igualdade de tratamento de todas as crianças, com especial atenção para as crianças em situações vulneráveis, e a igualdade de acesso a uma educação de qualidade e a preços acessíveis para todas as crianças, desde a educação e acolhimento na primeira infância até ao ensino secundário.

O resumo dos resultados das consultas das partes interessadas figura em anexo ao documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente proposta.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

A proposta baseia-se no documento de trabalho dos serviços da Comissão que faz o balanço da aplicação da Recomendação Investir nas Crianças, no relatório especial do Tribunal de Contas Europeu sobre a pobreza infantil e nos conhecimentos especializados recolhidos através de uma ação preparatória plurianual solicitada pelo Parlamento Europeu, nomeadamente o estudo sobre a viabilidade de uma Garantia para a Infância[49] e o estudo sobre o quadro de execução económica de uma possível Garantia da UE para a Infância, incluindo a sua base financeira[50].

O objetivo do estudo sobre a viabilidade de uma Garantia para a Infância era clarificar o âmbito potencial de uma garantia deste tipo e analisar as condições para a sua aplicação, bem como determinar o seu valor acrescentado a nível da UE. O estudo centrou-se em quatro grupos específicos de crianças socialmente vulneráveis: crianças em cuidados residenciais, crianças com deficiência, crianças oriundas da imigração (incluindo crianças refugiadas) e crianças que vivem em situações familiares precárias. Analisou a viabilidade de lhes garantir o acesso a cinco serviços essenciais: cuidados de saúde gratuitos, educação gratuita, educação e acolhimento na primeira infância gratuitos, habitação adequada e alimentação saudável.

O estudo concluiu que é necessário melhorar o acesso das categorias de crianças acima referidas a estes cinco serviços. A falta de acesso pode ter consequências a curto e longo prazo para as próprias crianças, mas também para a sociedade. Os serviços gerais têm de ser inclusivos para garantir que as crianças necessitadas tiram deles pleno partido e evitar a estigmatização e a segregação. Embora a garantia do acesso aos serviços seja uma parte importante da luta contra a exclusão social infantil, teria de ser integrada numa abordagem

[49] Estudo sobre a viabilidade de uma Garantia para a Infância, relatório final, Comissão Europeia, 2020.

[50] *Study on the economic implementation framework of a possible EU Child Guarantee Scheme including its financial Foundation, Final Report* [Estudo sobre o quadro de execução económica de uma possível Garantia da UE para a Infância, incluindo a sua base financeira], relatório final, Comissão Europeia, 2020.

mais ampla, tal como preconizado na Recomendação Investir nas Crianças, e num quadro favorável de política social. Por último, os fundos da UE podem desempenhar um papel consideravelmente mais eficaz e estratégico no apoio ao acesso aos serviços.

O estudo sobre o quadro de execução económica de uma possível Garantia da UE para a Infância, incluindo a sua base financeira, que complementa o estudo de viabilidade, analisou os potenciais custos e benefícios para as autoridades competentes decorrentes de garantir a todas as crianças necessitadas um acesso indiscriminado aos cinco serviços abrangidos pela Garantia Europeia para a Infância. O estudo concluiu que os benefícios terão um impacto imediato na vida das crianças e efeitos a longo prazo nas suas perspetivas enquanto adultos, na sociedade e nas despesas públicas futuras. O estudo demonstrou que os custos decorrentes do fornecimento às crianças necessitadas de refeições escolares e de educação e acolhimento na primeira infância gratuitos e de qualidade, bem como da eliminação das despesas escolares, são relativamente baixos e são especialmente reduzidos à luz dos benefícios potencialmente elevados que essas ações podem produzir.

Por último, a pedido do Parlamento Europeu e em parceria com a UNICEF, a Comissão está a realizar projetos-piloto na Bulgária, na Croácia, na Grécia e em Itália para testar estas ações no terreno, e está a analisar os quadros políticos vigentes na Alemanha, na Lituânia e em Espanha. Tal constituirá um contributo valioso para a fase de aplicação da recomendação proposta.

- **Avaliação de impacto**

O instrumento proposto — uma recomendação do Conselho — proporciona orientações sobre a forma de aplicar a Garantia Europeia para a Infância, permitindo simultaneamente aos Estados-Membros flexibilidade para conceber e aplicar medidas em função das respetivas práticas nacionais. Por conseguinte, não é necessária qualquer avaliação de impacto.

O impacto da recomendação não dependerá apenas da forma como os Estados-Membros aplicam as medidas. As circunstâncias específicas de cada país, como a situação macroeconómica, a conceção dos sistemas de proteção social e dos serviços sociais e o funcionamento do mercado de trabalho, são igualmente importantes, tornando difícil distinguir o impacto específico da proposta de outros fatores.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente proposta inclui uma panorâmica dos desafios mais importantes em matéria de exclusão social das crianças, bem como das insuficiências que impedem a igualdade de acesso das crianças necessitadas aos serviços pertinentes. Inclui igualmente uma análise preliminar da eficácia da recomendação e dos seus potenciais impactos.

A análise recorreu a uma combinação de competências internas e externas. Resulta também de numerosas atividades de acompanhamento e aprendizagem pelos pares e das reações recebidas durante consultas específicas. Em conjunto, estes contributos traduziram-se nas medidas que são circunstanciadas na proposta.

Além disso, propõe-se uma recolha de dados mais eficaz a nível da UE para melhorar o acompanhamento rigoroso das ações nos Estados-Membros. A proposta inclui uma disposição específica no sentido de rever a recomendação após um período inicial de aplicação.

- **Adequação e simplificação da regulamentação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A Garantia Europeia para a Infância contribuirá para salvaguardar o direito das crianças à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar e à proteção jurídica, económica e social da família (artigos 24.º e 33.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidências financeiras no orçamento da União Europeia.

5. OUTROS ELEMENTOS

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

Propõe-se que a Comissão acompanhe a aplicação da recomendação no contexto do Semestre Europeu, apoiada pelo painel de indicadores sociais revisto, incluindo um novo indicador-chave sobre as crianças em risco de pobreza ou exclusão social.

A proposta recomenda que os Estados-Membros nomeiem um coordenador nacional da Garantia para a Infância, dotado de recursos e mandato adequados, que coordene e acompanhe eficazmente a aplicação da recomendação e atue como pessoa de contacto para a Comissão. A Comissão trabalhará em conjunto com os coordenadores da Garantia para a Infância e o Comité da Proteção Social para facilitar a aprendizagem mútua (por exemplo, através de avaliações ou de aconselhamento pelos pares), partilhar experiências, trocar boas práticas e dar seguimento às medidas tomadas pelos Estados-Membros para aplicar a Garantia Europeia para a Infância.

A Comissão informará regularmente o Comité da Proteção Social sobre a aplicação da recomendação com base nos relatórios bienais apresentados pelos Estados-Membros.

A Comissão colaborará igualmente com o Comité da Proteção Social na criação de um quadro comum de acompanhamento, que inclua indicadores quantitativos e qualitativos, para avaliar a aplicação da presente recomendação. A Comissão e o Comité da Proteção Social trabalharão também em conjunto no sentido de melhorar a disponibilidade, o âmbito e a pertinência dos dados a nível da UE.

Por último, após um período inicial de aplicação da recomendação, a Comissão fará um balanço dos progressos alcançados e apresentará um relatório ao Conselho cinco anos após a adoção.

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

Os números 1 e 2 definem o objetivo da recomendação e o seu âmbito de aplicação pessoal (que são as crianças a que a recomendação se destina).

Do número 3 constam as definições a aplicar para efeitos da presente proposta.

Os números 4 e 5 constituem o cerne da recomendação. Aqui se instam os Estados-Membros a garantirem às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito à educação e ao acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar, a pelo menos uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde. Além disso, os Estados-Membros são incentivados a garantirem às crianças necessitadas um acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma habitação adequada. Os Estados-Membros devem identificar as crianças necessitadas e, dentro deste grupo, ter em conta formas específicas de desvantagem que as afetam.

O número 6 refere os esforços que os Estados-Membros devem envidar para estabelecer um quadro político favorável que permita combater a exclusão social e quebrar os ciclos intergeracionais de pobreza e desigualdades, e recomenda um conjunto de medidas políticas para esse efeito.

Os números 7 a 10 recomendam uma série de medidas que os Estados-Membros devem pôr em prática para aplicar efetivamente a Garantia Europeia para a Infância.

O número 11 estabelece mecanismos de governação e de comunicação de informações. Entre estes incluem-se:

- a nomeação de coordenadores nacionais da Garantia para a Infância, que coordenarão e acompanharão a aplicação da recomendação;
- o envolvimento das partes interessadas na identificação das crianças necessitadas e dos obstáculos com que se deparam no acesso e na participação nos serviços abrangidos pela recomendação, tendo em conta a organização e as circunstâncias nacionais, regionais e locais;
- a apresentação à Comissão de um plano de ação nacional para aplicar a recomendação;
- a realização de atividades de sensibilização;
- o envolvimento das partes interessadas na preparação, na execução, no acompanhamento e na avaliação do plano de ação nacional;
- a comunicação regular de informações à Comissão.

O número 12 estabelece mecanismos de execução, acompanhamento e avaliação e acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de:

- utilizar o Semestre Europeu para acompanhar a aplicação da recomendação;
- trabalhar em conjunto com o Comité da Proteção Social e os coordenadores nacionais da Garantia para a Infância;
- informar regularmente o Comité da Proteção Social sobre os progressos alcançados;
- trabalhar em conjunto com o Comité da Proteção Social na criação de um quadro de acompanhamento e indicadores pertinentes;
- analisar a aplicação da recomendação e apresentar um relatório ao Conselho até cinco anos após a sua adoção;
- reforçar as atividades de sensibilização e comunicação e divulgar mais amplamente os resultados.

2021/0070 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância

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 2, e o com o artigo 153.º, n.º 1, alínea j),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, a União combate a exclusão social e as discriminações e promove a igualdade entre homens e mulheres e a proteção dos direitos da criança.

(2) Nos termos do artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), 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.

(3) Nos termos do artigo 151.º do TFUE, a União e os Estados-Membros têm por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, o diálogo com os parceiros sociais e o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões. Nos termos do artigo 153.º, n.º 1, alínea j), do TFUE, a fim de realizar esses objetivos, a União apoiará e complementará a ação dos Estados-Membros no domínio da luta contra a exclusão social.

(4) O artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece que as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar e que o interesse superior da criança deve ser uma consideração primordial em todos os atos relativos às crianças, quer praticados por autoridades públicas quer por instituições privadas. O artigo 33.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que a família goza de proteção nos planos jurídico, económico e social.

(5) O artigo 17.º da Carta Social Europeia revista, aprovada em Estrasburgo em 3 de maio de 1996, confirma o compromisso de assegurar às crianças os cuidados, a assistência, a educação e a formação de que necessitem.

(6) A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada em 20 de novembro de 1989, que foi ratificada por todos os Estados-Membros, estipula nos artigos 18.º, 24.º, 27.º, 28.º e 31.º que os Estados Partes reconhecem à criança o direito de assistência do Estado, o gozo do mais elevado nível de saúde possível, o acesso a serviços de saúde, um nível de vida adequado, o direito à educação, a atividades de lazer e recreativas e à plena participação na vida cultural e artística.

(7) O artigo 7.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência[51], ratificada pela União e por todos os seus Estados-Membros, estipula que os Estados Partes devem tomar todas as medidas necessárias para garantir que as crianças com deficiência gozem plenamente de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais em condições de igualdade com as demais crianças.

(8) Juntamente com os seus Estados-Membros, a União está totalmente empenhada em ser pioneira na execução da Agenda 2030 das Nações Unidas e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo os que visam a erradicação da pobreza, a garantia de uma vida saudável e a promoção do bem-estar, bem como a garantia de uma educação inclusiva e equitativa de qualidade.

(9) Em novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que estabelece 20 princípios para favorecer o bom funcionamento e a equidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social. O princípio 11 prevê o direito das crianças a serviços de educação e acolhimento na primeira infância a preços acessíveis, de boa qualidade, à proteção contra a pobreza e a medidas específicas para reforçar a igualdade de oportunidades das crianças oriundas de meios desfavorecidos.

(10) Em 20 de fevereiro de 2013, a Comissão adotou a Recomendação 2013/112/UE[52] intitulada Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade. Essa recomendação estabelece uma abordagem integrada para reduzir a pobreza ou a exclusão social das crianças e melhorar o seu bem-estar, com base em três pilares: acesso aos recursos; acesso a serviços de qualidade; e direito das crianças à participação.

(11) Na sua Resolução de 24 de novembro de 2015[53], o Parlamento Europeu instou a Comissão e os Estados-Membros a introduzirem uma Garantia para a Infância, centrada nas crianças em situação de pobreza e promovendo o seu acesso a serviços. Na sua Resolução de 11 de março de 2021[54], o Parlamento Europeu apelou ainda à Comissão que apresente a sua proposta relativa à Garantia Europeia para a Infância no primeiro trimestre de 2021 e instou os Estados-Membros a investirem todos os recursos possíveis, incluindo fundos da UE, para combater a pobreza e a exclusão social das crianças, e a estabelecerem planos de ação nacionais para aplicarem a Garantia para a Infância.

(12) A Declaração Conjunta intitulada Superar a pobreza e a exclusão social — atenuar o impacto da COVID-19 nas famílias — trabalhar em conjunto para desenvolver perspetivas para crianças fortes, assinada em dezembro de 2020 por 24 ministros do Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores), apelou a uma Garantia Europeia para a Infância com base nos princípios comuns e na abordagem integrada da Recomendação 2013/112/UE e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Os ministros

---

51 Decisão do Conselho, de 26 de novembro de 2009, relativa à celebração, pela Comunidade Europeia, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, JO L 23 de 27.1.2010, p. 35.

52 Recomendação 2013/112/UE da Comissão, de 20 de fevereiro de 2013, Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade, JO L 59 de 2.3.2013, p. 5.

53 Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2015, sobre a redução das desigualdades, com especial atenção à pobreza infantil [2014/2237 (INI)].

54 Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de março de 2021, sobre os direitos da criança tendo em vista a estratégia da UE sobre os direitos da criança, 2021/2523 (RSP).

reafirmaram que o acesso a cuidados de saúde gratuitos, a educação gratuita, a educação e acolhimento na primeira infância a preços acessíveis, a habitação digna e uma alimentação saudável são essenciais para as crianças em risco de pobreza ou de exclusão social.

(13) O Plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[55] prevê um novo ímpeto para combater a pobreza e a exclusão social na União, em especial através da fixação da meta de, até 2030, reduzir em 15 milhões o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, incluindo pelo menos 5 milhões de crianças.

(14) A estratégia global da União sobre os direitos da criança[56] contribui para reforçar a participação das crianças na sociedade, proteger as crianças vulneráveis, incluindo as que se encontram em risco de exclusão socioeconómica e marginalização, proteger os direitos das crianças em linha, promover uma justiça adaptada às crianças e prevenir e combater a violência contra as crianças. Visa ainda combater a discriminação das crianças, designadamente em razão do seu sexo ou da sua orientação sexual, ou do sexo ou da orientação sexual dos seus progenitores.

(15) O objetivo da presente recomendação é prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas a um conjunto de serviços essenciais. Crianças necessitadas são as pessoas com menos de 18 anos de idade em risco de pobreza ou exclusão social[57].

(16) A fim de garantir um acesso eficaz, efetivo e gratuito a serviços essenciais, os Estados-Membros devem, em função das circunstâncias e abordagens nacionais, organizar e prestar esses serviços ou proporcionar prestações adequadas para que os pais ou tutores de crianças necessitadas estejam em condições de comportar os custos desses serviços.

(17) Há perto de 18 milhões de crianças em risco de pobreza ou exclusão social na UE. Um dos principais fatores determinantes da exclusão social das crianças é a desigualdade de acesso a serviços essenciais ao seu bem-estar e ao desenvolvimento de competências sociais, cognitivas e emocionais. As crianças que vivem em situação de pobreza ou as crianças oriundas de meios desfavorecidos são mais suscetíveis de se deparar com obstáculos no acesso à educação e acolhimento na primeira infância, a uma educação inclusiva, a cuidados de saúde, a uma alimentação saudável e a uma habitação adequada. Iniciam as suas vidas em desvantagem, o que pode ter implicações a longo prazo para o seu desenvolvimento e perspetivas futuras.

(18) A transmissão intergeracional da exclusão social põe em risco a coesão social ao longo das gerações e gera custos mais elevados para os nossos Estados-providência, prejudicando a resiliência económica e social. Melhorar a igualdade de acesso das crianças necessitadas aos serviços essenciais é uma forma importante de intensificar os esforços para prevenir e combater a exclusão social. Contribui ainda para promover a

---

[55] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho 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.

[56] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da UE sobre os direitos da criança, COM (2021) 142/1.

[57] Trata-se de crianças em risco de pobreza, que sofrem de privação material grave ou que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa.

igualdade de oportunidades para as crianças necessitadas e combater a pobreza infantil.

(19) Resolver o problema das desvantagens a partir da primeira infância é um investimento sólido em termos de custo-benefício, também numa perspetiva de longo prazo, na medida em que contribui não apenas para a inclusão das crianças e para a melhoria da sua situação socioeconómica quando adultos, mas também para a economia e a sociedade, mediante a sua integração mais eficaz no mercado de trabalho e na vida social. O investimento em oportunidades iguais para as crianças lança as bases para um crescimento sustentável e inclusivo, favorecendo sociedades justas e resilientes e uma convergência social ascendente. Contribui igualmente para fazer face aos efeitos de desenvolvimentos demográficos adversos, reduzindo a escassez de competências e de mão de obra e assegurando uma melhor cobertura territorial, aproveitando ao mesmo tempo as oportunidades decorrentes das transições ecológica e digital.

(20) A igualdade de acesso a educação e acolhimento na primeira infância de qualidade e inclusiva é fundamental para quebrar a transmissão da exclusão social e garantir a igualdade de oportunidades para as crianças em situações desfavorecidas. No entanto, a disponibilidade limitada e os custos elevados da educação e do acolhimento na primeira infância podem impedir a participação das crianças de famílias com baixos rendimentos. As suas taxas de frequência são consideravelmente inferiores e, mais tarde, refletem-se em piores resultados escolares e níveis mais elevados de abandono escolar, em especial para as crianças com antecedentes migratórios ou de etnia cigana. A segregação e a discriminação no acesso ao ensino geral de que são alvo as crianças com deficiência ou necessidades educativas especiais continuam a ser um desafio. A escolha do estabelecimento de ensino deve refletir o interesse superior da criança. O número crescente de crianças oriundas da imigração nos sistemas educativos obriga a que se evite a segregação dos contextos escolares e se adaptem os métodos de ensino.

(21) Uma parte importante da aprendizagem, incluindo a aquisição de competências sociais, ocorre através de atividades desportivas, recreativas ou culturais. Estas atividades revelaram-se benéficas, especialmente para as crianças oriundas de meios desfavorecidos. No entanto, é provável que certos grupos de crianças não possam comportar os custos dessas atividades ou que a sua participação seja dificultada pela falta de infraestruturas adequadas, pela falta de acessibilidade ou por problemas linguísticos.

(22) As crianças de famílias com baixos rendimentos têm limitações no acesso a determinados serviços de saúde, tais como cuidados dentários, ou equipamentos como aparelhos ortodônticos, lentes corretoras ou óculos. Além disso, dispõem de menos oportunidades e recursos para beneficiarem de programas de medicina preventiva e promoção da saúde. A pobreza monetária e outras determinantes sociais afetam significativamente o desenvolvimento geral e a saúde, incluindo a saúde mental, das crianças e aumentam o risco de problemas de saúde mais tarde na vida. A intervenção precoce e a prevenção são essenciais. Um melhor acesso a programas de medicina preventiva e promoção da saúde pública, incluindo a vacinação, e o apoio aos pais podem ajudar a obter melhores resultados.

(23) O acesso a uma alimentação saudável e sustentável constitui um desafio, nomeadamente para as famílias com baixos rendimentos. Programas alimentares e nutricionais saudáveis podem ajudar a resolver problemas como a má alimentação, a falta de atividade física, a obesidade ou o consumo de álcool e tabaco, reduzindo assim a subnutrição e a má nutrição, que são mais prevalecentes entre as crianças oriundas de

meios desfavorecidos. A experiência da pandemia de COVID-19 demonstrou a importância dos programas de refeições escolares para algumas crianças, que foram subitamente privadas de uma fonte fiável de alimentação durante o confinamento[58].

(24) As crianças de famílias com baixo rendimento, com antecedentes migratórios ou pertencentes a minorias raciais ou étnicas correm um maior risco de privação habitacional severa, habitações sobrelotadas e pobreza energética, encontrando-se mais expostas à situação de sem-abrigo. As despesas com a habitação representam um pesado encargo, especialmente para as famílias monoparentais. A disponibilização de habitação adequada e a garantia de que as crianças e as suas famílias são devidamente alojadas em abrigos de emergência são mecanismos importantes para combater a exclusão social das crianças e minimizar o risco de ficarem sem-abrigo. Visando a desinstitucionalização das crianças, a sua colocação em cuidados institucionais deve ser usada como último recurso, tendo em conta o superior interesse da criança. Neste contexto, há que promover os cuidados em base comunitária ou no seio da família. A prestação de apoio às crianças que abandonam os cuidados institucionais contribuiria para a sua vida autónoma e a sua integração social.

(25) A pandemia de COVID-19 pode ter efeitos duradouros no bem-estar económico e social das famílias e das crianças e é provável que venha a afetar de forma desproporcionada as crianças oriundas de meios desfavorecidos. Os grupos de rendimento baixo e médio enfrentam um risco mais elevado de perda de rendimentos, com um impacto potencialmente significativo no rendimento disponível das famílias devido ao aumento do desemprego e às reduzidas possibilidades de teletrabalho. Prevê-se que a crise agrave as desigualdades existentes e resulte num aumento do número de agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão social. Além disso, exerce uma pressão significativa sobre a disponibilidade de serviços. As crianças que sofrem de várias formas de desvantagem estão entre as mais duramente atingidas pela pandemia de COVID-19. O ensino à distância tem sido difícil para muitas crianças que vivem em agregados sem apoio familiar, competências ou equipamentos adequados, incluindo as crianças que vivem em zonas remotas ou rurais com infraestruturas digitais inadequadas.

(26) Para combater a exclusão social das crianças e reduzir o impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 é fundamental uma abordagem integrada, pluridimensional e centrada nas pessoas, bem como um quadro político favorável. O reforço da cooperação e da coordenação entre serviços a vários níveis exige uma prevenção eficaz e favorece a inclusão social das crianças. Para além de garantir o acesso aos serviços essenciais em todas as regiões e territórios, nomeadamente através de investimentos em infraestruturas de serviços e na mão de obra, é igualmente necessário melhorar a eficácia e a pertinência das políticas conexas, combinar medidas preventivas e corretivas e tirar o melhor partido dos instrumentos da União existentes.

(27) O Semestre Europeu, isto é o processo de coordenação das políticas económicas e de emprego, apoiado pelo painel de indicadores sociais, salientou o desafio da pobreza e da exclusão social das crianças, com alguns Estados-Membros a serem destinatários de recomendações específicas nesta matéria. As Orientações para o Emprego sublinham a importância de garantir o acesso de todos, incluindo as crianças, a determinados serviços, como a educação e acolhimento na primeira infância, educação e cuidados de

58 Análise anual de 2020 do Monitor do Desempenho em matéria de Proteção Social (MDPS) e a evolução das políticas de proteção social, Comité da Proteção Social. Relatório sobre os principais desafios sociais e as principais mensagens, p. 58.

saúde, constituindo esse acesso uma condição necessária para garantir a igualdade de oportunidades.

(28) Estão disponíveis fundos da União para financiar a aplicação da Garantia Europeia para a Infância e outras medidas de apoio. No âmbito do Fundo Social Europeu Mais proposto[59], todos os Estados-Membros terão de afetar um montante adequado ao combate à pobreza ou à exclusão social das crianças. Nos Estados-Membros em que a taxa de risco de pobreza ou exclusão social das crianças é superior à média da União, este montante deve ser de, pelo menos, 5 % da dotação nacional ao abrigo do Fundo Social Europeu Mais. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o InvestEU apoiarão igualmente os investimentos em infraestruturas facilitadoras, como habitação social e estruturas de educação e acolhimento na primeira infância, bem como equipamentos e acesso a serviços gerais de qualidade. No âmbito do Plano de Recuperação da Europa e do instrumento NextGenerationEU, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência proporciona financiamento adicional da União para reformas, investimento e políticas para a próxima geração de crianças e jovens, tais como a educação e as competências, a incluir nos planos nacionais de recuperação e resiliência[60]. O Instrumento de Assistência Técnica pode apoiar os Estados-Membros na conceção e na execução de reformas estruturais nos domínios da educação, dos serviços sociais, da justiça e da saúde, incluindo reformas transetoriais que combatam a pobreza infantil e a exclusão social.

(29) Em 2017-2023, os Estados-Membros podem também beneficiar do regime para tornar produtos saudáveis mais acessíveis às crianças e melhorar a sua compreensão dos benefícios de uma alimentação saudável e sustentável.

(30) A presente recomendação deve ser aplicada por meio de planos de ação nacionais adaptados às circunstâncias nacionais, regionais e locais. Esses planos de ação nacionais devem identificar as crianças necessitadas e os obstáculos com que se deparam no acesso e na participação nos serviços abrangidos pela presente recomendação. Para tal, os Estados-Membros devem contar com o envolvimento dos intervenientes pertinentes, incluindo as organizações não governamentais que promovem os direitos das crianças. Os progressos realizados na aplicação da presente recomendação deverão ser objeto de um acompanhamento regular no contexto do Semestre Europeu, nomeadamente através do desenvolvimento de indicadores de acompanhamento pertinentes.

(31) A presente recomendação complementa a Recomendação 2013/112/UE, constitui um resultado concreto do plano de ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e complementa a estratégia global da União sobre os direitos da criança.

(32) A presente recomendação respeita plenamente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, Não prejudica os princípios do direito processual nacional e as tradições jurídicas dos Estados-Membros e não implica o alargamento das competências da União,

---

59 Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), COM(2018) 382 final.

60 Em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. JO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

OBJETIVO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA GARANTIA EUROPEIA PARA A INFÂNCIA

(1) O objetivo da presente recomendação é prevenir e combater a exclusão social, garantindo o acesso das crianças necessitadas a um conjunto de serviços essenciais.

(2) A presente recomendação destina-se às crianças necessitadas.

DEFINIÇÕES

(3) Para efeitos da presente recomendação, entende-se por:

(a) «crianças necessitadas», as pessoas com menos de 18 anos de idade em risco de pobreza ou exclusão social;

(b) «crianças oriundas da migração», as crianças nacionais de países terceiros, independentemente do seu estatuto migratório, e as crianças com nacionalidade de um Estado-Membro que tenham antecedentes migratórios de um país terceiro por parte de, pelo menos, um dos progenitores nascidos no estrangeiro;

(c) «crianças em situação familiar precária», as crianças expostas a vários fatores de risco conducentes à exclusão social, tais como: viver numa família monoparental; viver com um progenitor portador de deficiência; viver num agregado familiar com problemas de saúde mental ou doença prolongada; viver num agregado familiar com problemas de toxicodependência ou violência doméstica; ser filho de um cidadão da União que se tenha mudado para outro Estado-Membro e que tenha, ele próprio, permanecido no seu Estado-Membro de origem; ser filho de mãe adolescente ou ser mãe adolescente; ser filho de um progenitor recluso;

(d) «acesso efetivo», uma situação em que os serviços estão facilmente disponíveis, a preços comportáveis e acessíveis, são de boa qualidade e prestados em tempo útil, e em que os potenciais utilizadores têm conhecimento da sua existência, bem como do direito que lhes assiste de deles usufruir;

(e) «acesso efetivo e gratuito», uma situação em que os serviços estão facilmente disponíveis e acessíveis, são gratuitos, de boa qualidade e prestados em tempo útil, e em que os potenciais utilizadores têm conhecimento da sua existência, bem como do direito que lhes assiste de deles usufruir;

(f) «atividades em contexto escolar», a aprendizagem através de atividades lúdicas, recreativas, desportivas ou culturais realizadas dentro ou fora do horário letivo normal, organizadas pela escola e que fazem parte — ou estão associadas — dos programas escolares;

(g) «refeição saudável» ou «alimentação saudável», o consumo equilibrado de refeições que forneçam às crianças os nutrientes necessários para o seu desenvolvimento físico e mental e para a atividade física que satisfaça as necessidades fisiológicas;

(h) «habitação adequada», uma habitação que satisfaça as normas técnicas nacionais em vigor, se encontre em razoável estado de manutenção,

proporcione um grau razoável de conforto térmico e esteja disponível a um custo acessível.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

(4) Os Estados-Membros são convidados a:

(a) Garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito à educação e ao acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar, a pelo menos uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde;

(b) Garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma habitação adequada.

(5) Os Estados-Membros devem identificar as crianças necessitadas e, dentro deste grupo, ter em conta, sempre que adequado na conceção das respetivas medidas nacionais integradas, as desvantagens específicas de que são alvo:

(a) As crianças sem-abrigo ou em situação de privação habitacional grave;

(b) As crianças portadoras de deficiência;

(c) As crianças oriundas da migração;

(d) As crianças pertencentes a minorias raciais ou étnicas (em especial os ciganos);

(e) As crianças que vivem em estruturas de cuidados alternativos (sobretudo institucionais);

(f) As crianças em situações familiares precárias.

QUADRO POLÍTICO FAVORÁVEL

(6) Os Estados-Membros são convidados a criar um quadro político integrado e favorável ao combate à exclusão social das crianças, centrando-se na quebra dos ciclos intergeracionais da pobreza e das desvantagens e na redução do impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19. Para o efeito, ao aplicarem a presente recomendação, os Estados-Membros devem:

(a) Assegurar que as políticas sociais, educativas, de saúde, de alimentação e de habitação a nível nacional, regional e local são coerentes com a presente recomendação e, sempre que possível, melhorar a sua relevância para o apoio às crianças, de uma forma integrada;

(b) Intensificar o investimento na educação e em sistemas de saúde e de proteção social adequados, a fim de dar uma resposta eficaz às necessidades das crianças e das suas famílias, em especial as que estão expostas à exclusão social;

(c) Assegurar políticas e recursos adequados, nomeadamente através de medidas de integração no mercado de trabalho para os pais ou tutores e de apoio ao rendimento das famílias, de modo a que os obstáculos financeiros não impeçam as crianças de aceder a serviços de qualidade;

(d) Abordar a dimensão territorial da exclusão social, tendo em conta as necessidades específicas das crianças em função do facto de viverem em zonas

urbanas, rurais, remotas e segregadas, com base numa abordagem integrada e multidisciplinar;

(e) Reforçar a participação das autoridades nacionais, regionais e locais, das organizações da economia social, das organizações não governamentais e de outras partes interessadas, bem como a cooperação entre si, na conceção, na execução e no acompanhamento de políticas e serviços de qualidade para as crianças;

(f) Tomar medidas para promover a inclusão e evitar e combater a discriminação e a estigmatização das crianças necessitadas;

(g) Apoiar investimentos estratégicos em serviços de qualidade para as crianças, incluindo infraestruturas facilitadoras e mão de obra qualificada;

(h) Afetar recursos adequados à aplicação da presente recomendação e utilizar da melhor forma os fundos nacionais e da UE, em especial o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, a iniciativa REACT-UE, o instrumento InvestEU, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o Instrumento de Assistência Técnica.

EDUCAÇÃO E ACOLHIMENTO NA PRIMEIRA INFÂNCIA, EDUCAÇÃO E ATIVIDADES EM CONTEXTO ESCOLAR, UMA REFEIÇÃO SAUDÁVEL TODOS OS DIAS LETIVOS

(7) Com vista a garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito à educação e ao acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar e a, pelo menos, uma refeição saudável por dia letivo, instam-se os Estados-Membros a:

(a) Identificar e eliminar os obstáculos financeiros e não financeiros à participação na educação e acolhimento na primeira infância, na educação e em atividades em contexto escolar;

(b) Tomar medidas para prevenir e reduzir o abandono escolar precoce, voltar a cativar as crianças em risco de abandono escolar ou que tenham abandonado o ensino ou a formação;

(c) Prestar apoio pedagógico às crianças com dificuldades de aprendizagem para compensar as suas lacunas linguísticas, cognitivas e educativas;

(d) Adaptar as instalações e os materiais pedagógicos da educação e acolhimento na primeira infância e dos estabelecimentos de ensino às necessidades das crianças com deficiência, utilizando métodos de ensino e aprendizagem inclusivos. Para o efeito, assegurar a disponibilidade de professores qualificados e outros profissionais do ensino, como psicólogos, terapeutas da fala, reabilitadores ou assistentes educativos;

(e) Adotar medidas para apoiar a educação inclusiva e evitar a segregação de turmas nos estabelecimentos de educação e acolhimento na primeira infância e nos estabelecimentos de ensino. Tal pode incluir também priorizar as crianças necessitadas ou assegurar-lhes um acesso antecipado;

(f) Assegurar, pelo menos, uma refeição saudável por dia letivo;

(g) Assegurar o fornecimento de material didático, incluindo livros ou uniformes, se for caso disso;

(h) Assegurar conectividade de alto débito, serviços digitais e equipamento adequado necessário para o ensino à distância, a fim de garantir o acesso a conteúdos educativos em linha;

(i) Assegurar o transporte para os estabelecimentos de educação e acolhimento na primeira infância e para os estabelecimentos de ensino, se for caso disso;

(j) Garantir um acesso equitativo e inclusivo às atividades em contexto escolar, incluindo a participação em visitas de estudo;

(k) Desenvolver um quadro de cooperação entre estabelecimentos de ensino, comunidades locais, serviços sociais e agentes da economia social, a fim de apoiar a educação inclusiva, prestar cuidados pós-escolares e oportunidades de participar em atividades desportivas, recreativas e culturais, e investir na construção de estabelecimentos de ensino que sejam centros de inclusão e participação.

CUIDADOS DE SAÚDE

(8) A fim de garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito a cuidados de saúde de qualidade, os Estados-Membros são convidados a:

(a) Facilitar a deteção precoce e o tratamento de doenças e problemas de desenvolvimento, incluindo os relacionados com a saúde mental, assegurar o acesso a exames médicos periódicos, incluindo de odontologia e oftalmologia, e a programas de rastreio; assegurar medidas de acompanhamento curativo e regenerativo atempado, incluindo o acesso a medicamentos, tratamentos e apoios, bem como a programas de vacinação;

(b) Prestar serviços específicos de reabilitação e capacitação às crianças com deficiência;

(c) Implementar programas acessíveis de promoção da saúde e de prevenção de doenças destinados às crianças necessitadas e às suas famílias, bem como aos profissionais que trabalham com crianças.

ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL

(9) A fim de garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo a uma alimentação suficiente e saudável, nomeadamente através do regime da UE de distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite nas escolas, os Estados-Membros são incentivados a:

(a) Favorecer o acesso a refeições saudáveis também fora dos dias letivos, nomeadamente através de um apoio financeiro ou em espécie;

(b) Assegurar que as normas nutricionais nos estabelecimentos de educação e acolhimento na primeira infância e nos estabelecimentos de ensino dão resposta a necessidades alimentares específicas;

(c) Limitar a publicidade e a disponibilidade de alimentos com elevado teor de gorduras, sal e açúcar nos estabelecimentos de educação e acolhimento na primeira infância e nos estabelecimentos de ensino;

(d) Fornecer às crianças e às famílias informações adequadas sobre uma alimentação saudável para as crianças.

HABITAÇÃO ADEQUADA

(10) A fim de garantir às crianças necessitadas um acesso efetivo e gratuito a uma habitação adequada, os Estados-Membros são incentivados a:

(a) Assegurar que as crianças sem-abrigo e as suas famílias são devidamente alojadas em abrigos de emergência, são rapidamente transferidas desses abrigos para habitações permanentes e beneficiam de serviços sociais e de aconselhamento pertinentes;

(b) Avaliar e rever, se necessário, as políticas de habitação nacionais, regionais e locais e tomar medidas para assegurar que são devidamente tidos em conta os interesses das famílias com crianças necessitadas, designadamente no que respeita à pobreza energética. Essas avaliação e revisão devem incluir também as políticas de habitação social e os subsídios à habitação;

(c) Proporcionar às crianças necessitadas e às suas famílias um acesso prioritário e atempado a habitações sociais;

(d) Impedir que as crianças sejam colocadas em instituições, tendo simultaneamente em conta o superior interesse da criança; assegurar a transição das crianças dos cuidados institucionais para cuidados de qualidade na comunidade ou na família, e favorecer a sua vida autónoma e integração social.

GOVERNAÇÃO E COMUNICAÇÃO DE INFORMAÇÕES

(11) Com vista a uma boa governação, acompanhamento e comunicação de informações, os Estados-Membros são incentivados a:

Coordenadores nacionais da Garantia para a Infância

(a) Nomear um coordenador nacional da Garantia para a Infância, dotado de recursos e mandato adequados que permitam a coordenação e o acompanhamento eficazes da aplicação da presente recomendação;

Identificação das crianças necessitadas

(b) Com vista a uma orientação mais eficaz das medidas para as crianças necessitadas, e tendo em conta a organização e as circunstâncias nacionais, regionais e locais, envolver as partes interessadas pertinentes na identificação das crianças necessitadas e dos obstáculos com que se deparam para acederem e beneficiarem dos serviços abrangidos pela presente recomendação;

Planos de ação nacionais

(c) No prazo de seis meses a contar da data de adoção da presente recomendação, apresentar à Comissão um plano de ação para aplicar a presente recomendação que cubra o período até 2030, tendo em conta as circunstâncias nacionais, regionais e locais. O plano de ação deve incluir, nomeadamente:

i) as categorias de crianças necessitadas identificadas para beneficiarem de medidas integradas correspondentes;

ii) as metas quantitativas e qualitativas a alcançar em termos do número de crianças a que devem chegar as medidas correspondentes, tendo em conta as disparidades regionais e locais;

iii) as medidas previstas ou adotadas para dar execução à presente recomendação, designadamente a nível regional e local, bem como os recursos financeiros e os prazos necessários;

iv) outras medidas planeadas ou tomadas para combater a exclusão social infantil e quebrar os ciclos intergeracionais de desvantagem, com base, nomeadamente, no quadro político favorável previsto no n.º 6;

v) um quadro nacional para a recolha de dados, o acompanhamento e a avaliação da presente recomendação, tendo igualmente em vista o estabelecimento do quadro comum de acompanhamento referido no n.º 12, alínea d);

Sensibilização

(d) Desenvolver medidas eficazes de sensibilização orientadas para as crianças necessitadas e respetivas famílias, em especial a nível regional e local e através dos estabelecimentos de ensino, de mediadores qualificados, serviços de apoio à família, organizações da sociedade civil e da economia social, com vista a aumentar a sensibilização e incentivar e facilitar a utilização dos serviços abrangidos pela presente recomendação;

Envolvimento das partes interessadas

(e) Assegurar a participação das autoridades regionais, locais e outras autoridades competentes, das crianças e de partes interessadas da sociedade civil, de organizações não governamentais, estabelecimentos de ensino e organismos responsáveis pela promoção da inclusão e da integração social, dos direitos das crianças, da educação inclusiva e da não discriminação, incluindo os organismos nacionais de promoção da igualdade, nas fases de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do plano de ação;

Comunicação de informações à Comissão

(f) Apresentar à Comissão, de dois em dois anos, um relatório sobre os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, em conformidade com o plano de ação nacional.

APLICAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

(12) O Conselho congratula-se com a intenção da Comissão de:

(a) Acompanhar os progressos realizados na aplicação da presente recomendação, incluindo os seus resultados e o impacto nas crianças necessitadas, no contexto do Semestre Europeu, e propor, se for caso disso, recomendações específicas por país aos Estados-Membros;

(b) Trabalhar em conjunto com os Estados-Membros, os coordenadores nacionais da Garantia para a Infância e o Comité da Proteção Social para facilitar a aprendizagem mútua, partilhar experiências, trocar boas práticas e dar seguimento às medidas tomadas em resposta à presente recomendação, tal como estabelecido nos planos de ação nacionais pertinentes;

(c) Informar regularmente o Comité da Proteção Social sobre a aplicação da recomendação com base nos relatórios bienais dos Estados-Membros;

(d) Trabalhar em conjunto com o Comité da Proteção Social para:

i) estabelecer um quadro comum de acompanhamento e desenvolver indicadores de resultados quantitativos e qualitativos comuns para avaliar a aplicação da presente recomendação;

ii) com vista a contribuir para a elaboração de políticas, reforçar a disponibilidade, o âmbito e a pertinência de dados comparáveis a nível da União, nomeadamente sobre as crianças necessitadas e o seu acesso a serviços, bem como sobre a adequação e a cobertura das prestações destinadas às crianças;

(e) Analisar os progressos obtidos na aplicação da presente recomendação e apresentar um relatório ao Conselho até cinco anos após a sua adoção;

(f) Reforçar os esforços de sensibilização e comunicação e aumentar a divulgação de resultados e de exemplos de boas práticas a nível da União e entre os Estados-Membros e as partes interessadas pertinentes.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente