



Bruxelas, 20.2.2013
COM(2013) 83 final

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

**Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do
Fundo Social Europeu, no período 2014-2020**

{ SWD(2013) 38 final }

{ SWD(2013) 39 final }

{ SWD(2013) 40 final }

{ SWD(2013) 41 final }

{ SWD(2013) 42 final }

{ SWD(2013) 43 final }

{ SWD(2013) 44 final }

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

Investimento social a favor do crescimento e da coesão, designadamente através do Fundo Social Europeu, no período 2014-2020

INTRODUÇÃO

A estratégia Europa 2020, que preconiza um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo¹, define metas para tirar pelo menos 20 milhões de pessoas de situações de pobreza e exclusão social e aumentar para 75% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos. As iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020, designadamente a *Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social* e a *Agenda para Novas Competências e Empregos*, apoiam os esforços no sentido da consecução destas metas. O Semestre Europeu estabelece o quadro para a condução e o acompanhamento das reformas económicas e sociais dos Estados-Membros. O método aberto de coordenação aplicado à proteção social e à inclusão social tem contribuído para orientar as reformas estruturais dos Estados-Membros nestas áreas. A promoção da coesão económica, social e territorial e o combate à exclusão social e à discriminação são objetivos fundamentais da União Europeia, consagrados no Tratado². A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que, ao aplicarem o direito da UE, as instituições da UE e os Estados-Membros devem respeitar os direitos individuais, cívicos, políticos, económicos e sociais.

No seu discurso sobre o Estado da União, José Manuel Barroso, Presidente da Comissão Europeia, sublinhou que: «*São precisamente os países europeus com sistemas de proteção social mais eficazes e com parcerias sociais mais desenvolvidas que estão entre as economias com mais sucesso e mais competitivas do mundo.*»

No entanto, os desafios colocados pela crise induziram riscos cada vez mais graves de pobreza e exclusão social e do mercado de trabalho em muitos países³. As divergências nos e entre os Estados-Membros estão também a acentuar-se, facto que não só ameaça a perspetiva de cumprir as metas da estratégia Europa 2020 e a competitividade da Europa num mundo globalizado, mas implica também um risco de consequências sociais e económicas negativas e generalizadas, uma vez que não são só os indivíduos mas toda a sociedade a suportar os custos sociais e económicos do desemprego, da pobreza e da exclusão social⁴.

Os sistemas de previdência têm contribuído para melhorar os resultados em matéria social, mas confrontam-se agora com os efeitos da evolução demográfica e da crise económica e financeira. As pressões daqui resultantes para os orçamentos públicos e o risco de insuficiências estruturais do mercado de trabalho no futuro reforçam a necessidade de modernizar as políticas sociais para otimizar a sua eficácia e eficiência, bem como a forma como são financiadas. É essencial assegurar a melhor utilização possível dos recursos

¹ Comunicação da Comissão intitulada «Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».

COM (2010) 2020, de 3 de março de 2010; Conclusões do Conselho Europeu de 17 de junho de 2010.

² Artigo 3.º do Tratado da União Europeia.

³ O número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social aumentou desde 2008 em 18 dos 26 Estados-Membros relativamente aos quais existem dados disponíveis em 2011 (Eurostat).

⁴ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

existentes e evitar potenciais efeitos adversos e duradouros da crise, tanto nos países com graves restrições orçamentais, como nos Estados-Membros cujos orçamentos permitem uma maior margem de manobra. No futuro, o crescimento económico e a competitividade requerem um investimento em capital humano que estabeleça as bases indispensáveis à produtividade e à inovação⁵.

Os sistemas previdenciais cumprem três funções: investimento social, proteção social e estabilização da economia. O investimento social implica o reforço das capacidades das pessoas, tanto agora como no futuro. Por outras palavras, para além de produzirem efeitos imediatos, as políticas sociais têm também impactos duradouros porque proporcionam ganhos económicos e sociais ao longo do tempo, nomeadamente em termos de perspetivas de emprego ou de rendimentos do trabalho. Em especial, o investimento social ajuda a «preparar» as pessoas para enfrentar os riscos inerentes à vida, em vez de, simplesmente «reparar» as suas consequências. A modernização das políticas sociais implica orientar as decisões de financiamento para os resultados *ex-ante*, bem como adotar uma abordagem sistemática do papel das políticas sociais nas diferentes fases da vida: do ensino à doença e à velhice, passando pelo trabalho/desemprego.

Muitas vezes, as políticas sociais desempenham duas ou mesmo as três das funções anteriormente referidas, podendo estas reforçar-se mutuamente. Normalmente, a função de proteção durante períodos adversos permite salvaguardar anteriores investimentos em capital humano. Como tal, seria contraproducente afetar partes isoladas de um orçamento a uma função específica. A dimensão de investimento das despesas associadas a uma determinada política depende, em grande medida, das características que lhe foram atribuídas aquando da sua conceção (condicionalidade, duração, etc.), do contexto nacional específico (complementaridade com outras políticas) e de circunstâncias no tempo (ciclo económico, trajetória de crescimento). Por exemplo, as estruturas de acolhimento das crianças têm um papel de proteção; no entanto, se forem bem concebidas, revestem também uma importante dimensão de investimento, ou seja, permitem a melhoria das competências e a inclusão do indivíduo. A Suécia regista uma das mais elevadas taxas de emprego das mulheres na Europa devido a políticas de emprego favoráveis à família e à generosidade da licença parental, conjugadas com o investimento na provisão universal de estruturas de acolhimento de crianças.

Os sistemas de proteção social, quando bem concebidos, combinam uma forte dimensão de investimento social com as outras duas funções (proteção e estabilização), reforçam a eficácia e a eficiência das políticas sociais e asseguram, ao mesmo tempo, apoios continuados a uma sociedade mais justa e mais inclusiva. Em especial, a modernização das políticas sociais implica conferir às medidas de ativação um papel mais relevante, o que permite aos indivíduos participar ativamente e no máximo das suas capacidades na sociedade e na economia. As medidas de apoio devem ser concebidas numa perspetiva do seu desmantelamento progressivo, devendo, pois, em princípio, ser temporárias. Parte desta estratégia passa pela condicionalidade à consecução de um objetivo específico (por exemplo, participação em formação). Os apoios devem ser mais bem orientados para quem deles necessita no momento em que deles necessita. Serviços e prestações individualizados e integrados (prestados, por exemplo, através de balcões únicos) podem aumentar a eficácia das políticas sociais. A simplificação dos procedimentos pode contribuir para que as pessoas necessitadas acedam mais facilmente aos serviços e prestações, evitando igualmente a sobreposição de mecanismos e custos.

⁵ Tal como sublinhado na Comunicação da Comissão «Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica», COM (2012) 582, de 10 de outubro de 2012.

A presente comunicação é acompanhada de uma recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» e de um conjunto de documentos de trabalho dos serviços da Comissão. Em conjunto, estes documentos formam o chamado «Pacote de Investimento Social». Nele se estabelece um quadro político para, sempre que necessário, reorientar as políticas dos Estados-Membros para o investimento social ao longo da vida, com vista a garantir a adequação e a sustentabilidade dos orçamentos das políticas sociais e dos setores público e privado em geral, tal como foi também expresso pelo Parlamento Europeu na sua resolução sobre o «Pacto de Investimento Social»⁶. Tal está em consonância com a exortação aos Estados-Membros constante da Análise Anual do Crescimento no sentido de investirem num crescimento gerador de emprego e inclusivo, bem como o apelo de prosseguirem a modernização dos sistemas de proteção social para assegurar a sua eficácia, adequação e sustentabilidade. O pacote contém orientações destinadas a contribuir para alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020, ao estabelecer uma ligação entre as políticas sociais, as reformas recomendadas no âmbito do Semestre Europeu para alcançar as metas daquela estratégia e os fundos da UE relevantes. Este processo exige também uma medição mais precisa da pobreza a nível da UE e uma maior atualidade das estatísticas sociais que acompanham as tendências e os desempenhos neste domínio⁷.

O pacote vem complementar o Pacote de Emprego⁸, que define a via a seguir para uma recuperação geradora de emprego, o Livro Branco sobre as pensões⁹, que apresenta uma estratégia para pensões adequadas, sustentáveis e seguras, e o Pacote de Emprego dos Jovens¹⁰, que aborda especificamente a situação dos jovens. Baseia-se também no quadro regulamentar proposto para a execução da política de coesão no próximo período de financiamento 2014-2020, nomeadamente o âmbito de aplicação do Fundo Social Europeu (FSE) e a proposta de afetar pelo menos 20% das dotações do FSE em cada Estado-Membro à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza.

1. OS DESAFIOS

Evolução demográfica

A partir de 2013, pela primeira vez, a população ativa na Europa vai diminuir e a proporção de idosos aumentará rapidamente. Atualmente, existem quatro pessoas para sustentar uma pessoa com mais de 65 anos, proporção esta que deverá ser reduzida a metade até 2040.

Existem diferenças entre países, regiões e setores. Na globalidade, a UE registou um crescimento populacional modesto nos últimos anos, mas alguns Estados-Membros, todos situados no leste da UE, assistiram a um declínio constante das respetivas populações na última década. Algumas regiões desfavorecidas, onde se regista um aumento da população de comunidades marginalizadas, enfrentam desafios específicos.

⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de novembro de 2012, sobre o Pacto de Investimento Social como uma resposta à crise.

⁷ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

⁸ Comunicação da Comissão «Uma recuperação geradora de emprego», COM(2012) 173, de 18 de abril de 2012.

⁹ Livro Branco da Comissão intitulado «Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis», COM(2012) 55, de 16 de fevereiro de 2012.

¹⁰ Comunicação da Comissão - Ajudar à transição dos jovens para o emprego, COM (2012) 727, de 5 de dezembro de 2012.

O envelhecimento, o aumento dos rácios de dependência e a diminuição da população ativa ameaçam os orçamentos públicos consagrados às políticas sociais e respetiva viabilidade¹¹. A crise económica aumentou os níveis de desemprego, diminuiu as receitas fiscais e multiplicou o número de pessoas que necessitam de prestações, ameaçando assim ainda mais a sustentabilidade dos regimes de proteção social europeus.

Embora o desafio demográfico seja comum a todos os Estados-Membros, registam-se acentuadas diferenças em termos de esperança de vida e anos de vida saudável na UE. Tal fica a dever-se a um conjunto de fatores que determinam a saúde, designadamente variações nas condições de vida e de trabalho, bem como nos estilos de vida. As diferenças na acessibilidade e na qualidade dos cuidados de saúde contribuem também para esta situação.

Formas de aumentar a eficiência das políticas sociais

Os desafios colocados pela evolução demográfica foram agravados pela crise, condicionando os orçamentos dos Estados-Membros numa altura em que é necessário intensificar os esforços para atingir os objetivos da estratégia Europa 2020.

Porque as despesas públicas com políticas sociais, que abrangem, de um modo geral, pensões e cuidados de saúde, perfazem, em média, cerca de 29,5% do PIB na UE, são rigorosamente controladas nos esforços de consolidação. Muitas das reformas devem incidir essencialmente na melhoria da eficiência e ser pensadas de modo a evitar repercussões negativas nos níveis de pobreza, na produtividade e no crescimento económico, na saúde da população e na coesão social.

Assegurar a sustentabilidade e a adequação das políticas sociais exige que os Estados-Membros encontrem formas de melhorar a eficiência e a eficácia, ao mesmo tempo que dão resposta aos principais desafios sociais e demográficos¹². Em alguns casos, a multiplicidade de prestações, agências e condições de elegibilidade implica custos administrativos suplementares e faz com que os mais necessitados pouco beneficiem dos apoios. A insuficiência de controlos induz também despesas desnecessárias. Há prestações pecuniárias e serviços sociais que são mal direcionados e não chegam às pessoas necessitadas de assistência¹³.

Estados-Membros com níveis idênticos de despesa com políticas sociais apresentam resultados díspares em termos de pobreza, emprego e saúde, o que sugere que há margem para melhorias no que toca à forma como os recursos são utilizados¹⁴.

A Análise Anual do Crescimento (AAC) que lança o Semestre Europeu 2013 refere que o processo em curso de reestruturação das nossas economias é fonte de perturbações, de desafios políticos e de dificuldades sociais, mas que não deixa de ser necessário no intuito de criar os alicerces para o crescimento e a competitividade no futuro, devendo tal assumir uma dimensão inteligente, sustentável e inclusiva. A AAC sublinhou ainda a necessidade de reformar os sistemas de cuidados de saúde com o duplo objetivo de assegurar o acesso a

¹¹ Para uma avaliação circunstanciada da incidência orçamental do envelhecimento da população, consultar o Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico de 2012, em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf

¹² Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

¹³ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013)39.

¹⁴ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

cuidados de qualidade e fazer um uso mais eficiente dos recursos públicos. A necessidade de intensificar as reformas foi já traduzida nas recomendações específicas por país em 2012, as quais preconizavam o prolongamento da vida ativa e incentivos ao trabalho, a criação de melhores oportunidades (de emprego) para as mulheres e os jovens, a melhoria da eficácia dos sistemas de assistência e das transferências sociais e a garantia de acesso a serviços de qualidade.

Recursos do setor privado e do terceiro setor para completar os esforços públicos

Os recursos para as políticas sociais não se limitam aos assegurados pelo setor público. Uma parte não negligenciável provem dos particulares e das famílias. Além disso, as organizações sem fins lucrativos prestam também serviços sociais de valor significativo. Entre estes contam-se estruturas de acolhimento dos sem-abrigo, apoio aos idosos e às pessoas com deficiência, centros de aconselhamento e prestações sociais em geral. As empresas sociais¹⁵ podem complementar os esforços do setor público e ser pioneiras no desenvolvimento de novos mercados, mas precisam de mais apoios do que os que atualmente recebem¹⁶. As organizações com fins lucrativos do setor privado deverão ser mais incentivadas a explorar o potencial do investimento social através, por exemplo, de um ambiente social e profissional saudável e seguro. Não se trata somente da responsabilidade social das empresas, mas também, por exemplo, da formação no local de trabalho, da provisão de estruturas internas de acolhimento de crianças, da promoção da saúde e de locais de trabalho acessíveis e favoráveis à família.

No domínio social, é ainda insuficiente o recurso dos Estados-Membros a abordagens de financiamento mais inovadoras, nomeadamente mediante a participação do setor privado e a utilização de instrumentos de engenharia financeira, como o micro financiamento, as garantias de apoio às políticas e as obrigações de investimento social¹⁷, que deverão permitir realizar economias orçamentais.

Necessidade de investir em capital humano ao longo da vida e de garantir meios de subsistência adequados

Para que os objetivos da estratégia Europa 2020 se tornem uma realidade, há que adotar medidas de correção em várias áreas e dar resposta aos desafios que se colocam às pessoas nas várias fases das suas vidas.

Muitas vezes, as crianças que crescem em meios pobres permanecem em situações de pobreza toda a vida. Assim, desvantagens significativas em matéria de educação¹⁸ e saúde na infância agravam-se depois ao longo da vida. Por conseguinte, é importante estudar as determinantes da saúde ao longo da vida das pessoas. O fraco aproveitamento escolar traduz-se diretamente

¹⁵ A economia social, também designada «terceiro setor», diz respeito a agentes não-governamentais, designadamente organizações comunitárias, organizações de voluntariado e empresas sociais que exercem atividades em prol de benefícios sociais. As empresas sociais são empresas com fins essencialmente sociais e onde os excedentes são normalmente reinvestidos na atividade ou na comunidade e não na maximização dos lucros para os proprietários e os acionistas.

¹⁶ Tal como foi sublinhado na Comunicação da Comissão intitulada «Iniciativa de Empreendedorismo Social - Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e das inovações sociais», COM (2011) 682, de 25 de outubro de 2011.

¹⁷ Normalmente, ao adquirir uma obrigação de impacto social, um investidor privado financia um prestador de serviços sociais para a aplicação de um programa social em troca de uma promessa («obrigação») do setor público de reembolsar o investimento inicial e pagar uma taxa de rentabilidade se o programa gerar os resultados sociais predefinidos.

¹⁸ Por exemplo, o acesso limitado a educação de qualidade e a apoios complementares de aprendizagem, a falta de assistência aos pais ou o acesso a oportunidades de aprendizagem (não formal) adicionais, etc.

em reduzidas oportunidades de emprego e rendimentos no futuro. Por exemplo, as crianças ciganas correm um risco particular de marginalização social e económica e de discriminação. Apenas metade dessas crianças tem acesso à educação e a cuidados na primeira infância, ou seja quase duas vezes menos que a média da UE, e em vários Estados-Membros, são menos de 10% as que concluem o ensino secundário, resultando em taxas de emprego mais baixas. Na República Checa, só dois em cada 10 ciganos que vivem em localidades marginalizadas receberam algum tipo de formação formal ou ensino secundário suscetível de determinar positivamente as respetivas carreiras¹⁹.

A necessidade de investimento em capital humano começa logo na primeira infância e continua ao longo da vida. A taxa de desemprego juvenil situa-se atualmente nos 23,4% e continua a aumentar. Ao mesmo tempo, não se registam progressos em termos da redução do abandono escolar precoce e do insucesso na conclusão do ensino superior. Além disso, uma proporção alarmantemente elevada de jovens não tem emprego nem segue nenhuma ação de educação ou formação (NEET), representando 12,9% dos jovens europeus (15-24) ou um total de 7,5 milhões em 2011. Esta situação tem como consequência que, em alguns Estados-Membros, os jovens estão a tornar-se um grupo que corre um risco de pobreza relativamente mais elevado do que os idosos. Estes riscos, conjugados com a falta de emprego, constituem também uma preocupação séria em muitas zonas rurais da UE, onde os jovens têm maiores dificuldades em ingressar no mercado de trabalho ou encontrar emprego do que os seus congéneres que vivem em áreas urbanas ou cidades de grande dimensão²⁰.

Os trabalhadores no grupo etário mais ativo e os mais velhos são afetados pelo rápido aumento do desemprego de longa duração, o que os coloca em risco de pobreza e ameaça a sua empregabilidade, a estabilidade das suas famílias e a sua saúde física e mental.

Além dos jovens, as mulheres (mais velhas), os desempregados, as pessoas com deficiência e os migrantes que vivem na Europa deparam-se com dificuldades. Registam níveis muito elevados de desemprego (19,6% em 2011 em comparação com uma média de 9,7%). A taxa de emprego das pessoas com deficiência é cerca de 25% inferior à das pessoas sem deficiência. Além disso, o risco de pobreza e exclusão social das pessoas nascidas no estrangeiro com idades entre os 25 e os 54 anos excede, em média, o das outras pessoas em mais de 10 pontos percentuais no conjunto da UE²¹. Também significativo é o fosso entre o risco de pobreza após transferências sociais entre os migrantes e os cidadãos da UE, cifrando-se nos oito pontos percentuais²². Além disso, as crianças oriundas da imigração estão em maior risco de abandonarem precocemente o ensino.

Acresce que os mercados de trabalho ainda não são inclusivos. Em alguns países, o ritmo a que as mulheres e as pessoas com antecedentes migratórios entram no mercado de trabalho é muito lento e o número médio de horas trabalhadas continua a ser reduzido. A segmentação e a polarização do mercado de trabalho estão na origem de significativas desigualdades no mercado em vários países e os sistemas fiscais e de prestações podem gerar desincentivos ao trabalho, em especial para as pessoas com baixas remunerações e as que asseguram o segundo rendimento no agregado. As práticas de reforma antecipada e as diferenças entre a idade de reforma legal e efetiva abrandam a atividade económica.

¹⁹ World Bank, *Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region : Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note*, (30 de setembro de 2010)

²⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) 44 final de 7.3.2012.

²¹ Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

²² Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

Para muitas pessoas, o emprego que têm não é suficiente para tirar as suas famílias da situação de pobreza em que vivem. Os trabalhadores pobres representam um terço dos adultos em idade ativa em risco de pobreza²³.

Apesar dos esforços envidados para modernizar os sistemas previdenciais, os resultados são díspares na UE e, em vários Estados-Membros, as políticas sociais não conseguem muitas vezes evitar que segmentos das suas populações se vejam arrastados para situações de pobreza e exclusão social e/ou se tornem desempregados de longa duração. Sem proteção social, os níveis de pobreza poderiam duplicar; no entanto, há cada vez mais pessoas que recebem prestações inadequadas ou que não beneficiam de qualquer cobertura. São cada vez mais as famílias que enfrentam dificuldades financeiras²⁴.

As desigualdades em termos de rendimento disponível acentuaram-se em alguns países, facto que foi acompanhado de uma queda desproporcionada dos níveis de vida absolutos de muitas pessoas já em situação vulnerável. Esta situação contraria os direitos sociais dos cidadãos a uma vida digna²⁵. A título de exemplo, segundo uma estimativa de 2009²⁶, o número de sem-abrigo na UE pode chegar, numa qualquer noite, a 410 000 pessoas. Este número está a aumentar na maioria dos Estados-Membros e muitas mais pessoas correm o risco eminente de serem despejadas das suas casas²⁷.

Integrar a dimensão de género

Os desafios específicos decorrentes de permanentes desvantagens ligadas ao género têm de ser abordados de forma mais coerente²⁸. No total, quando comparadas com os homens, são mais 12 milhões as mulheres que vivem em situação de pobreza na UE. Para além de auferirem salários mais baixos, as mulheres registam também uma menor taxa de participação na mão-de-obra e trabalham menos horas, em parte devido ao trabalho doméstico não remunerado e a tarefas ligadas aos cuidados aos filhos e a outros dependentes. Mais especificamente:

- A taxa de atividade das mulheres é ainda 16,4% inferior à dos homens, o que traduz persistentes divisões ditadas pelo género no que respeita às responsabilidades domésticas (64,9% contra 77,6% na faixa etária 15-64 em 2011);
- Uma proporção mais elevada de mulheres trabalha a tempo parcial, o que faz com que trabalhem, em média, 17% menos de horas semanais (33,7 horas contra 40,6 em 2011);
- As disparidades salariais entre homens e mulheres cifram-se nos 16,2% (2010, em salário horário bruto médio), o que decorre, em parte, do facto de as mulheres receberem menos por trabalho de igual valor e, em parte, do facto de se concentrarem em empregos com remunerações inferiores.

²³ Análise trimestral do emprego e da situação social na UE, dezembro de 2012.

²⁴ Dificuldade financeira significa que as famílias têm de recorrer a poupanças ou endividar-se para cobrir as despesas correntes.

²⁵ Ver também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que, no Capítulo III relativo à Igualdade, estabelece os direitos das crianças (artigo 24.º) e dos idosos (artigo 25.º) e refere também a igualdade entre homens e mulheres (artigo 23.º) e a integração das pessoas com deficiência (artigo 26.º).

²⁶ Segundo a definição ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

²⁷ «A social inclusion roadmap for Europe 2020», H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010

²⁸ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy», SWD(2013) 38.

Tendo estes factos em consideração, os cálculos apontam para que o fosso salarial que separa homens e mulheres seja, em média, mais de 40%²⁹ favorável aos homens. Como as desigualdades entre homens e mulheres se prolongam por toda a vida e os seus efeitos negativos se acumulam ao longo do tempo, esta situação resulta numa quebra do PIB, em contribuições mais baixas para a segurança social e em níveis mais elevados de pobreza entre as mulheres idosas (+65), com 18% delas em risco de pobreza contra 13% dos homens. A estas desigualdades em razão do género juntam-se, por vezes, as que decorrem do facto de se pertencer a meios desfavorecidos ou a minorias étnicas.

2. QUE FAZER? CONCENTRAR A AÇÃO NO INVESTIMENTO SOCIAL SIMPLES, BEM ORIENTADO E CONDICIONADO

Pese embora as acentuadas diferenças entre os Estados-Membros, todos se deparam com desafios estruturais, sociais e demográficos. Os que, desde cedo e antes da crise, evoluíram para um modelo de crescimento que sistematicamente integra uma abordagem de investimento social nas políticas sociais registam um crescimento mais inclusivo do que os outros³⁰. A modernização das políticas sociais é uma questão de interesse comum a nível da UE, na medida em que a falta de eficácia das políticas sociais num país pode ter consequências para outros, em especial, na área do euro. A insuficiência do investimento em políticas sociais que reforcem o desenvolvimento de capital humano, por exemplo na área da educação e dos cuidados na primeira infância, traduz-se em níveis educativos mais baixos e num desenvolvimento globalmente inferior de competências em alguns Estados-Membros³¹. Tal pode contribuir para explicar as diferenças de competitividade económica registadas entre Estados-Membros e os atuais desequilíbrios observados na UEM, na medida em que uma educação e competências medíocres resultam numa diminuição da qualidade e produtividade da mão-de-obra. Nos Estados-Membros com reduzida competitividade económica, esta situação pode também levar as pessoas com competências altamente especializadas a abandonar o seu país de origem para encontrar trabalho noutro lugar, diminuindo ainda mais o potencial produtivo.

Confrontados com desafios estruturais de longo prazo, os Estados-Membros precisam de se adaptar para garantir a adequação e a sustentabilidade dos seus sistemas sociais e o seu contributo para a estabilização da economia. Se uma pessoa não consegue, temporariamente, encontrar emprego, as atenções devem centrar-se na melhoria das suas capacidades para que regresse ao mercado de trabalho. Tal passa por uma abordagem específica centrada nas necessidades individuais e implementada da forma economicamente mais rentável.

Para permitir que as pessoas realizem plenamente o seu potencial de participação na vida social e económica da sociedade é necessário apoiá-las nos momentos cruciais das suas vidas. Este apoio começa com o investimento nas crianças e nos jovens e continua vida fora. A inovação social deve fazer parte dos ajustamentos necessários, testando novas abordagens políticas e seleccionando as mais eficazes.

²⁹ Com base em cálculos da Comissão

³⁰ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia «*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Employment, Inclusion and the Economy*», SWD(2013) 38.

³¹ O documento da OCDE (2012) «*Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care*», OECD, Paris, inclui dados que comprovam que as políticas de ensino primário afetaram os resultados do programa PISA (2009), bem como as divergências entre os Estados-Membros no que respeita ao investimento nestas políticas.

2.1. Reforçar a sustentabilidade e a adequação dos sistemas sociais mediante a simplificação e uma melhor orientação das políticas

Para que os objetivos da estratégia Europa 2020 sejam realidade, é necessária uma nova abordagem que reconheça as limitações orçamentais e os desafios demográficos com que se confrontam os Estados-Membros. As políticas sociais têm de ser simultaneamente adequadas e sustentáveis do ponto de vista orçamental, na medida em que estas são duas faces da mesma moeda. Tal significa, em primeiro lugar, utilizar os recursos disponíveis de forma mais eficiente e eficaz, mediante a conceção de políticas simplificadas, mais bem orientadas e sujeitas a condições. Tanto o universalismo como a seletividade têm de ser utilizados de forma inteligente. Por exemplo, a ampla acessibilidade do ensino pré-escolar, como é o caso em França, tem produzido efeitos positivos consideráveis e duradouros na capacidade de uma criança ter sucesso na escola e, mais tarde, aceder a níveis salariais mais elevados no mercado de trabalho.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o investimento na saúde³² demonstra como o investimento inteligente neste setor pode induzir melhores resultados em termos de saúde, produtividade, empregabilidade, inclusão social e utilização mais eficaz dos recursos públicos, contribuindo para a sustentabilidade orçamental dos sistemas de saúde³³, para o investimento em capital humano e para a equidade em matéria de saúde³⁴.

O impacto da despesa deverá ser maximizado, mediante esforços para reduzir a fraude e os encargos administrativos para utentes e prestadores. É possível reforçar a estrutura de financiamento através da melhoria da cobrança fiscal, do alargamento das bases tributárias, de uma revisão indispensável das rubricas da despesa fiscal e de um regime fiscal mais favorável ao crescimento, por exemplo mediante a instituição de impostos ambientais. Por último, as políticas sociais devem ser mais bem orientadas para quem delas mais necessita, assegurando assim uma maior taxa de utilização necessária para melhorar, em simultâneo, a sustentabilidade e a adequação.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Refletir melhor o investimento social na afetação dos recursos e na arquitetura geral da política social. Tal implica dar maior atenção a políticas como os cuidados (a crianças), a educação, a formação, as políticas ativas do mercado de trabalho, o apoio à habitação, a reinserção e os serviços de saúde. Melhorar a sustentabilidade dos sistemas de saúde³⁵. É necessário melhorar as estruturas de financiamento através, por exemplo, da cobrança eficaz das receitas, do alargamento das bases tributáveis e de uma estrutura fiscal mais favorável ao crescimento, evitando efeitos negativos na procura de mão-de-obra. Os progressos nesta área devem ser comunicados nos Planos Nacionais de Reformas;
- Simplificar os sistemas de prestações sociais e respetiva gestão para os utentes e os prestadores, reduzir os encargos administrativos e a fraude e aumentar a taxa de utilização. Para tal, haverá, por exemplo, que criar balcões únicos e evitar a

³² Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia –*Investing in Health*, SWD (2013) 43.

³³ Conclusões do Conselho, 3054.^a reunião do Conselho Assuntos Económicos e Financeiros, Bruxelas, 7 de dezembro de 2010.

³⁴ Conclusões do Conselho sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União Europeia (2006/C 146/01).

³⁵ Para tal, há que ter por base o relatório conjunto do Comité de Política Económica e da Comissão sobre sistemas de saúde e a cooperação dos Estados-Membros nos processos de reflexão a nível do Conselho sobre sistemas de saúde e doenças crónicas

proliferação de diferentes tipos de prestações para uma única contingência. Melhorar a orientação das políticas sociais para garantir que as pessoas mais necessitadas recebem apoios adequados, reduzindo ao mesmo tempo os encargos para as finanças públicas.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Acompanhando, no âmbito do Semestre Europeu, a eficiência e a eficácia dos sistemas sociais e a respetiva tónica no investimento social, tendo também em vista a melhoria da adequação e da sustentabilidade. Na sequência do mandato conferido pelo Conselho³⁶, e tal como anunciado no seu programa de trabalho para 2013, o Comité da Proteção Social (CPS) trabalhará na questão do financiamento dos sistemas de proteção social e da eficiência e eficácia das despesas neste domínio. Para atingir este objetivo, haverá, nomeadamente, que desenvolver uma metodologia até final de 2013. Este trabalho basear-se-á na análise e na partilha das melhores práticas no contexto do método aberto de coordenação na área da proteção social e da inclusão social (o «MAC Social»);
- Estabelecendo, no decurso de 2013, um painel de peritos para a elaboração de pareceres independentes sobre formas eficazes de investir na saúde³⁷.

2.2. Prosseguir políticas de ativação e facilitação, através de um apoio específico, sujeito a condições e mais eficaz

É necessário que tanto os governos como os empregadores nos Estados-Membros atuem no sentido de aumentar a participação na atividade económica, designadamente através da eliminação dos obstáculos ainda existentes à plena participação e do reforço da criação de emprego e da procura de mão-de-obra.

Para além das linhas estratégicas definidas no Pacote de Emprego e na Comunicação «Repensar a Educação»³⁸, que colocam a tónica na procura e na oferta do mercado de trabalho, essa intervenção passa por investir em políticas sociais, serviços e prestações pecuniárias que sejam, simultaneamente, catalisadores de ativação e facilitação. O investimento social deve privilegiar os benefícios para os indivíduos e para toda a sociedade. Os apoios devem proporcionar aos indivíduos uma estratégia para progressivamente os dispensarem, ser concedidos pelo tempo em que são necessários e, como tal, ter uma natureza temporária. Em certos casos, os serviços sociais asseguram um apoio mais eficaz do que as prestações pecuniárias. Além disso, determinados tipos de apoio devem ser recíprocos: condicionados à realização, por parte do beneficiário, de um objetivo adequado e específico na medida das suas capacidades, como é muitas vezes o caso dos subsídios de desemprego.

Neste contexto, é essencial dar seguimento à Recomendação sobre Inclusão Ativa³⁹ e às orientações fornecidas no presente pacote⁴⁰. As medidas devem corresponder às necessidades

³⁶ Conselho EPSCO de 17.2.2012: desenvolver «trabalhos sobre o financiamento dos sistemas de proteção social, convidando outros Comités competentes a participarem nesses importantes trabalhos».

³⁷ Decisão da Comissão de 2012/C 198/06, de 5 de julho de 2012, relativa à criação de um grupo de peritos independente e multissetorial para prestar aconselhamento sobre formas eficazes de investir na saúde.

³⁸ Comunicação da Comissão — «Repensar a educação – Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos». COM(2012)669, de 20 de novembro de 2012.

³⁹ Recomendação da Comissão de 3.10.2008 sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho (2008/867/CE publicada no JO L 307 de 18.11.2008).

dos indivíduos, em vez de estarem ligadas à natureza da prestação ou do grupo-alvo em que eles se enquadram. A criação de balcões únicos e a celebração de contratos individuais são exemplos de uma abordagem simplificada que corresponde às necessidades das pessoas. A elaboração de orçamentos de referência pode contribuir para a implementação daquela recomendação⁴¹.

Os sistemas fiscais e de prestações devem tornar o trabalho compensador e as políticas sociais devem também assegurar meios de subsistência adequados. Há que suprimir os obstáculos à participação das mulheres e de outros grupos de trabalhadores sub-representados no mercado de trabalho. A intervenção tem de ser atempada e complementada através de um acesso facilitado a serviços básicos, como por exemplo, contas bancárias, Internet, transportes⁴², estruturas de acolhimento de crianças, educação e saúde. Parte deste esforço passa também por fomentar opções de fixação de preços⁴³ que favoreçam a melhor oferta de produtos de consumo e serviços, bem como melhorar a inclusão financeira. Será fundamental a aplicação do pacote legislativo «conta bancária», que inclui medidas destinadas a proporcionar a todos os consumidores da UE uma conta de pagamento com características básicas, o que está em linha com o preconizado na recomendação de 2011 sobre o acesso a uma conta bancária de base⁴⁴.

O investimento social é particularmente importante para as pessoas que são afetadas de forma desproporcionada pelo desemprego, a pobreza, más condições de habitação e de saúde e discriminação. Por exemplo, muitos ciganos vivem em condições de extrema marginalização e em situações socioeconómicas muito pobres, pelo que são necessárias políticas orientadas para as suas necessidades que proporcionem apoios integrados. Combater o problema dos sem-abrigo com uma especial incidência na prevenção e na intervenção atempada pode resultar em economias consideráveis em termos da provisão de centros de alojamento de emergência, da prestação de cuidados de saúde e da prevenção da criminalidade. Tal significa também uma revisão das leis e práticas em matéria de despejo.

A inovação é um elemento vital da política de investimento social, uma vez que as políticas sociais exigem uma adaptação constante a novos desafios. Neste contexto, é necessário desenvolver e introduzir novos produtos, serviços e modelos, testá-los e escolher os mais eficazes e eficientes. Os inovadores de política social precisam de um quadro facilitador que teste e promova novos mecanismos de financiamento, ao mesmo tempo que meça e avalie o impacto das suas atividades.

A inovação na política social tem de ser aplicada em mais larga escala, integrada na elaboração das políticas e ligada a prioridades como a aplicação das recomendações específicas por país, nomeadamente através do recurso ao FSE.

⁴⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach*», SWD(2013)39.

⁴¹ Os orçamentos de referência incluem uma lista dos bens e serviços que uma família de uma determinada dimensão e composição precisa para ser capaz de viver com um certo nível de bem-estar, juntamente com a estimativa de custos mensais ou anuais daí resultantes. Fonte: *European Consumer Debt Network* (2009). *Handbook of reference budgets*, pp. 5.

⁴² Ver também o quadro regulamentar da UE sobre direitos dos passageiros e serviços de transportes públicos, Regulamento (UE) n.º 1177/2010.

⁴³ O preço mais baixo que um consumidor pode pagar por um determinado produto ou serviço, incluindo, se for caso disso, através da aquisição de bens ou serviços «combinados».

⁴⁴ Recomendação da Comissão de 2011/442/UE sobre o acesso a uma conta bancária de base, 18.7.2011.

As empresas sociais e o terceiro setor podem complementar os esforços do setor público e ser pioneiras no desenvolvimento de novos serviços e mercados para os cidadãos e as administrações públicas. Mas, para tal, precisam de profissionalização e apoio. É importante que os Estados-Membros facultem aos empresários sociais regimes de apoio e incentivos para a criação de empresas e instituem um quadro regulamentar propício às suas atividades⁴⁵. O pacote que agora se apresenta inclui exemplos de projetos bem-sucedidos e orientações para um melhor aproveitamento dos fundos da UE, nomeadamente o FSE⁴⁶.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Aplicar, na íntegra e sem demora, a recomendação da Comissão sobre inclusão ativa (2008), designadamente, se for caso disso, através da utilização do FSE e do FEDER, integrando os seus três pilares: apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e serviços facilitadores. Instituir quadros regulamentares que garantam o acesso a serviços sociais eficazes, de qualidade e a preços razoáveis que respeitem as regras da UE. Com base na metodologia que a Comissão, em cooperação com o Comité da Proteção Social, irá desenvolver, estabelecer orçamentos de referência para ajudar a conceber um apoio ao rendimento adequado e eficaz que tenha em consideração as necessidades sociais identificadas aos níveis local, regional e nacional⁴⁷. Os progressos em todas estas áreas devem ser traduzidos nos PNR;
- Reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres e suprimir outros obstáculos à participação das mulheres e de outros trabalhadores sub-representados no mercado de trabalho. Tal poderá ser feito, designadamente, através do incentivo aos empregadores para que eliminem a discriminação no local de trabalho e assegurem medidas de conciliação (tais como serviços de acolhimento de crianças), locais de trabalho adaptados (passando por soluções assentes nas TIC e pela acessibilidade eletrónica), a gestão da diversidade, programas de reconversão e formação profissional, o reconhecimento de competências e qualificações, bem como a mobilidade e o desenvolvimento de carreiras consecutivas. Para tal, há que dispor de meios como a regulamentação do mercado de trabalho, disposições em matéria de licença parental e incentivos fiscais. Há que trabalhar para garantir que os sistemas fiscais e de prestações estejam sintonizados de forma a tornar o trabalho compensador (limiares de prestações reduzidos ou incentivos fiscais específicos ligados ao trabalho). O FSE, o FEDER, o Fundo Europeu de Integração e Fundo Europeu de Migração e Asilo devem contribuir para alcançar estas metas;
- Combater o problema dos sem-abrigo através de estratégias globais baseadas na prevenção, de abordagens do problema da habitação e da revisão das leis e práticas em matéria de despejo, tendo em conta as principais conclusões das orientações constantes do presente pacote neste domínio;
- Recorrer ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD) como instrumento adequado para solucionar o problema da privação material e dos sem-

⁴⁵ Há que respeitar as regras da UE em matéria de auxílios estatais (e podem ser usadas as possibilidades oferecidas pelo Regulamento geral de isenção por categoria n.º 800/2008 ou *de minimis* o Regulamento (CE) n.º 1998/2006 relativo aos auxílios *de minimis*).

⁴⁶ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁴⁷ Tal como estipulado nos princípios comuns sobre inclusão ativa aprovados pelo Conselho, em 12 de dezembro de 2008.

abrigo, designadamente através de medidas de acompanhamento que fomentem a inclusão social;

- Aplicar a Recomendação da Comissão relativa ao acesso a uma conta bancária de base⁴⁸. Fomentar opções de fixação de preços que favoreçam a melhor oferta de produtos de consumo e serviços e melhorar a inclusão financeira;
- Desenvolver estratégias concretas em matéria de inovação social, tais como parcerias entre os setores público e privado e o terceiro setor, garantir um apoio financeiro adequado e previsível, incluindo microcrédito, e disponibilizar ações de formação, mentoria e ligação em rede, de forma a definir políticas baseadas em factos. Para tal, aproveitar plenamente as oportunidades de financiamento proporcionadas pelo FSE, o FEDER, o FEADER, o FEI e o Programa para a Mudança e a Inovação Social, com o objetivo de maximizar os resultados de projetos bem-sucedidos. Dar prioridades à inovação na política social aquando da implementação de recomendações específicas por país e dar conta dos progressos no quadro dos PNR;
- Apoiar os empresários sociais⁴⁹, através de incentivos à criação de empresas e à sua posterior expansão, do desenvolvimento dos seus conhecimentos e redes e de um quadro regulamentar favorável, em linha com a Iniciativa de Empreendedorismo Social⁵⁰ e o Plano de Ação Empreendedorismo 2020⁵¹;
- Explorar e desenvolver formas inovadoras para obter mais financiamento privado para investimento social, nomeadamente através de parcerias público-privadas.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Acompanhando, no âmbito do Semestre Europeu, as reformas em torno da inclusão ativa⁵², desenvolvendo uma metodologia para o estabelecimento de orçamentos de referência em 2013 e controlando a adequação do apoio ao rendimento, utilizando esses orçamentos de referência assim que estejam elaborados em conjunto com os Estados-Membros;
- Esclarecendo, junto das autoridades públicas e dos prestadores de serviços, de que forma as regras da UE em matéria de auxílios estatais, mercado interno e contratos

⁴⁸ Recomendação 2011/442/EU da Comissão relativa ao acesso a uma conta bancária de base, 18.7.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=JO:L:2011:190:0087:01:EN:HTML>.

⁴⁹ O eixo «Empreendedorismo Social» do Programa para a Mudança e a Inovação Social (no valor de 90 milhões de euros) apoia o desenvolvimento do mercado do investimento social e facilita o acesso das empresas sociais ao financiamento, disponibilizando instrumentos de capital próprio, de quase-capital próprio e empréstimo e subsídios.

⁵⁰ Comunicação da Comissão intitulada «Iniciativa de Empreendedorismo Social - Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e das inovações sociais», COM (2011) 682 de 25 de outubro de 2011.

⁵¹ Comunicação da Comissão, Plano de Ação - Empreendedorismo 2020, COM (2012) 795, de 9 de janeiro de 2013.

⁵² Ver notas de pé-de-página 38 e 39.

públicos⁵³ se aplicam aos serviços sociais, mediante a publicação de um guia atualizado⁵⁴ e de intercâmbios regulares de informações com as partes interessadas;

- Preparando, com base nas experiências dos Estados-Membros, uma recomendação sobre melhores práticas em matéria de inclusão dos ciganos e dando anualmente conta dos progressos na implementação de estratégias nacionais de integração dos ciganos no quadro do Semestre Europeu. Facilitando a inclusão dos ciganos mediante o intercâmbio de boas práticas, bem como desenvolvendo a cooperação transnacional através da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos;
- Apresentando uma iniciativa legislativa destinada a melhorar o acesso a contas bancárias de base, aumentando a transparência e a comparabilidade das taxas bancárias e facilitando a mudança de conta bancária;
- Sensibilizando as pessoas para os seus direitos sociais, através de guias de proteção social mais fáceis de utilizar, e ajudando a criar serviços para as pessoas acompanharem os seus direitos de pensão. Além disso, a Comissão irá contribuir para a prevenção da discriminação em razão da nacionalidade e reduzir os obstáculos com que se deparam os trabalhadores móveis, mediante a adoção de uma diretiva que visa uma melhor aplicação e controlo do cumprimento dos direitos de livre circulação;
- Fornecendo orientações aos Estados-Membros em 2013 sobre a forma de usar a inovação na política social aquando da implementação das recomendações específicas por país. Estas orientações deverão incluir exemplos de como utilizar os fundos europeus estruturais e de investimento;
- Apresentando, em 2013, um relatório sobre a implementação da Comunicação «Solidariedade na Saúde: Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE»⁵⁵.

2.3. Investimento social ao longo da vida

Os apoios devem visar necessidades específicas que surgem ao longo da vida: da infância, juventude e transição da escola para o mundo do trabalho à parentalidade, do início ao fim da carreira das pessoas até à velhice. Isto significa adaptar os serviços integrados, as prestações pecuniárias e a assistência aos momentos críticos da vida de uma pessoa, evitando a materialização de dificuldades mais tarde.

A Recomendação da Comissão intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»⁵⁶, que integra o presente pacote, ilustra claramente como o investimento social bem direcionado pode fazer parte de uma política assente nos direitos e fundada segundo os princípios da universalidade e de uma maior igualdade de oportunidades.

⁵³ Estão atualmente em negociação as propostas da Comissão de uma diretiva relativa aos contratos públicos (COM (2011) 896 final) e de uma diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (COM (2011) 895 final).

⁵⁴ Guia para a aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de contratos públicos e do mercado interno aos serviços de interesse económico geral e, em especial, aos serviços sociais de interesse geral.

⁵⁵ Comunicação da Comissão: «Solidariedade na saúde: Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE». COM(2009) 567 final.

⁵⁶ Ver Recomendação da Comissão – «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade», C (2013) 778.

Para uma economia do conhecimento sustentável, eficiente e competitiva e uma sociedade intergeracional justa, é essencial colocar uma tónica especial nas crianças. A adequação das pensões futuras depende do capital humano dos que são hoje crianças. O aumento da esperança de vida e a diminuição da população ativa, se não forem equilibrados, podem conduzir a uma estrutura de despesas canalizada para prestações de velhice, a orçamentos públicos geralmente mais elevados e a menos recursos para as crianças e os jovens. O consenso é geral quanto ao facto de a educação e os cuidados de qualidade na infância serem formas eficazes de prevenir o abandono escolar precoce e melhorar os níveis de habilitações futuros, a saúde, as perspetivas de emprego futuro e a mobilidade social.

Quebrar o ciclo de desvantagens que afetam as gerações implica a mobilização de várias políticas e o apoio às próprias crianças, mas também às suas famílias e comunidades. A resposta a esta questão passa por uma combinação de prestações pecuniárias e em espécie, pela igualdade de acesso a um ensino de qualidade, pela redução do abandono escolar precoce, pela eliminação da segregação escolar e da utilização abusiva da educação para alunos com necessidades especiais.

O investimento na saúde, logo a partir da infância, permite às pessoas permanecerem ativas por mais tempo e com melhor saúde, aumenta a produtividade da mão-de-obra e diminui as pressões financeiras nos sistemas de saúde. A promoção da saúde e os cuidados de saúde preventivos são particularmente importantes ao longo da vida. Neste contexto, é também fundamental sublinhar as vantagens decorrentes do investimento na saúde e na segurança no trabalho⁵⁷.

O Pacote de Emprego da Juventude da Comissão Europeia⁵⁸ dá resposta à atual situação de elevado desemprego juvenil. Propõe medidas que garantam a todos os jovens a possibilidade de beneficiar de uma oferta de emprego de qualidade, ações de educação e formação contínua, oportunidades de estágio ou aprendizagem nos quatro meses subsequentes ao ingresso nas fileiras do desemprego ou à conclusão da educação formal. Esta «garantia jovem» melhora a segurança no emprego dos jovens, apoiando a transição da escola para o mundo do trabalho. Este instrumento deverá ser complementado por oportunidades de melhorar as competências através de políticas de aprendizagem ao longo da vida. A proposta do programa «Erasmus para Todos»⁵⁹ ajudará também os jovens a obter a formação e as qualificações suscetíveis de reforçar o seu desenvolvimento pessoal, adquirir novas competências e aptidões linguísticas e melhorar as suas perspetivas gerais de emprego.

Mais tarde, serão as políticas de saúde e envelhecimento ativo que permitirão às pessoas aproveitar ao máximo as suas potencialidades. O contributo das pessoas mais velhas para a sociedade enquanto prestadores de cuidados a outros ou voluntários é muitas vezes ignorado e estas atividades devem poder contar com os apoios necessários. O Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações, assinalado em 2012, aumentou a sensibilização para o contributo dos mais velhos para a sociedade e imprimiu uma dinâmica necessária a iniciativas políticas de que é exemplo o novo plano federal para os seniores na Áustria.

O presente pacote inclui exemplos de como a necessidade de cuidados prolongados pode ser colmatada com medidas de prevenção e reabilitação, a criação de ambientes mais propícios

⁵⁷ COM(2007) 62 final de 21 de Fevereiro de 2007

⁵⁸ Comunicação da Comissão - Ajudar à transição dos jovens para o emprego, COM (2012) 727, de 5 de dezembro de 2012.

⁵⁹ Comunicação da Comissão - «Erasmus para Todos: programa da UE para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto» (COM(2011) 787, de 23 de novembro de 2011).

aos idosos e a conceção de formas mais eficientes de prestar cuidados de saúde⁶⁰. É igualmente necessário dar resposta à escassez generalizada de efetivos na saúde e nos cuidados prolongados, através de incentivos ao emprego na área da saúde e da melhoria das condições de trabalho neste setor. Transportes acessíveis e a preços comportáveis e a disponibilização de habitações adaptadas permitem igualmente às pessoas mais velhas e com deficiência tomarem conta de si próprias por mais tempo e reduzir a necessidade de cuidados prolongados.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Implementar a Recomendação intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade» de forma integrada, através da conjugação de prestações pecuniárias e em espécie, do acesso a educação de qualidade desde a infância e a serviços sociais e de saúde. Eliminar as desigualdades na infância, eliminando a segregação escolar e a má utilização da educação para alunos com necessidades especiais. Tornar a educação e os cuidados na infância mais visíveis e disponíveis, em linha com as metas de Barcelona⁶¹ em matéria de estruturas de acolhimento de crianças e os objetivos da UE para a educação e os cuidados na primeira infância⁶². Dar conta dos progressos no quadro dos PNR. Recorrer ao FSE, ao FEDER e ao FEADER para promover o acesso a serviços sociais e de saúde e à educação e cuidados na primeira infância;
- Implementar a Recomendação relativa a «políticas para reduzir o abandono escolar precoce» e desenvolver estratégias exaustivas e com base em elementos concretos para solucionar o problema do abandono escolar precoce, que comportem medidas de prevenção, intervenção e compensação⁶³;
- Utilizar os princípios orientadores do envelhecimento ativo e da solidariedade entre gerações⁶⁴ e o índice de envelhecimento ativo⁶⁵, que acompanha as pessoas mais velhas no mercado de trabalho, a sua participação social, capacidade de viver autonomamente e as oportunidades oferecidas pela Parceria Europeia para a inovação no domínio do envelhecimento ativo e saudável⁶⁶, para avaliar em que medida as pessoas idosas podem realizar o seu potencial.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

⁶⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options* SWD(2013) 41.

⁶¹ Em 2002, na Cimeira de Barcelona, o Conselho definiu a meta de disponibilizar «estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90% das crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33% das crianças com menos de 3 anos.»

⁶² Até 2020, pelo menos 95 % das crianças entre 4 anos e a idade de início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar. Conclusões do Conselho de 12 de maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («EF 2020»), anexo I das Conclusões (JO C 119 de 28.5.2009, p. 7)

⁶³ Recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011 sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce, JO 2011/C 191/01.

⁶⁴ Conclusões do Conselho de 6 de dezembro de 2012.

⁶⁵ Comissão Europeia e UNECE (2013) *Policy brief - Active Ageing Index*, disponível em: [Http://europa.eu/ey2012](http://europa.eu/ey2012)

⁶⁶ O objetivo da Parceria Europeia para a inovação no domínio do envelhecimento ativo e saudável consiste em aumentar em dois anos o tempo médio de vida saudável dos cidadãos da UE até 2020. Faz parte da iniciativa emblemática «União da Inovação» da estratégia Europa 2020.

- Melhorando a recolha de dados longitudinais, com especial incidência nas crianças, para melhor contribuir para o desenvolvimento e o acompanhamento das políticas sociais em torno de uma abordagem do ciclo de vida. Dando conta dos progressos no Relatório sobre o Emprego e a Evolução Social na Europa;
- Testando a eficácia das transferências pecuniárias sujeitas a condições para apoiar os a educação e os cuidados na primeira infância, através de um projeto de investigação financiado pelo programa PROGRESS;
- Trabalhando em conjunto com o CPS em 2013 num relatório sobre as políticas de saúde e cuidados prolongados, de forma a apoiar o envelhecimento ativo e saudável, aumentar a capacidade de as pessoas de todas as idades viverem uma vida independente com o recurso a todas as potencialidades das novas tecnologias, incluindo a saúde eletrónica, e acompanhar os progressos na via de uma proteção social sustentável e adequada contra os riscos inerentes aos cuidados prolongados. A Comissão irá também elaborar um «manual dos decisores políticos» destinado aos Estados-Membros e que visa contribuir para a conceção de estratégias de cuidados prolongados, assentes em trabalhos a realizar em 2013-2014 pelo *Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica* (IPTS) do Centro Comum de Investigação da Comissão (CCI).

3. ORIENTAÇÃO PARA O USO DOS FUNDOS DA UE 2014-2020

O orçamento deve «atuar como catalisador do crescimento e do emprego em toda a Europa, servindo nomeadamente como alavanca para os investimentos produtivos e os investimentos em capital humano»⁶⁷. Não obstante, os recursos da UE afetados pelos Estados-Membros às políticas sociais, de emprego, de desenvolvimento de capital humano e de saúde – designadamente através do FSE – têm vindo a diminuir desde 1989. Por este motivo, a proposta da Comissão para o período 2014-2020 preconiza que pelo menos 25% dos fundos da política de coesão sejam atribuídos ao desenvolvimento de capital humano e ao investimento social, isto é, ao investimento nas pessoas através do FSE. Além disso, a Comissão propôs que pelo menos 20 % dos recursos totais do FSE em cada Estado-Membro sejam afetados ao objetivo temático «promover a inclusão social e combater a pobreza».

No período de programação 2007-2013, o Fundo Social Europeu chegou, até ao momento, a mais de 50 milhões de pessoas, designadamente a 4,5 milhões de desempregados e 5 milhões de inativos só em 2011. Para tal, contribuiu com 75 mil milhões de euros para ajudar as pessoas a concretizar as suas potencialidades, proporcionando-lhes melhores competências e perspetivas profissionais. Os seus programas ajudaram a atenuar os impactos negativos da crise, a preservar postos de trabalho e a preparar a retoma. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional disponibilizou 18 mil milhões de euros para medidas de inclusão social, apoiando principalmente a educação, a saúde e os investimentos em infraestruturas sociais.

Os fundos europeus estruturais e de investimento ⁶⁸, em especial o FSE, bem como o programa PROGRESS 2007-2013, o Programa para a Mudança e Inovação Social e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas são importantes instrumentos para ajudar os

⁶⁷ Conclusões do Conselho Europeu (7-8 de fevereiro de 2013).

⁶⁸ Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas.

Estados-Membros a aplicar a estratégia definida no Pacote de Investimento Social. O apoio financeiro proveniente da política de coesão, que tem como objetivo o reforço da coesão económica, social e territorial na União, continuará a ser, no período de programação 2014-2020, uma importante ferramenta para concretizar os objetivos da estratégia Europa 2020, juntamente com as necessárias reformas e modernização identificadas na presente comunicação.

Para favorecer o crescimento inclusivo, a Comissão instou os Estados-Membros a velar por que as respetivas políticas de emprego, desenvolvimento de capital humano, modernização dos serviços públicos, investimento territorial e inclusão social sejam o reflexo das recomendações específicas por país, bem como da análise subjacente dos principais desafios identificados nos documentos de trabalho que avaliam os programas nacionais de reformas e os programas de estabilidade⁶⁹. O financiamento ao abrigo do Fundo Social Europeu⁷⁰ pode ser complementado por um aumento dos recursos provenientes do FEDER, nomeadamente para investir em infraestruturas sociais, de saúde, de acolhimento de crianças, de habitação e de educação, bem como apoiar a regeneração física e económica das comunidades urbanas e rurais desfavorecidas. Estes investimentos podem ter repercussões na reforma da política social, como a dessegregação de instalações escolares, a transição para cuidados prestados pelas comunidades e políticas de habitação integradas.

O regulamento que estabelece disposições comuns⁷¹ define as prioridades a financiar pelos fundos estruturais e de investimento europeus. Os fundos estruturais e de investimento europeus apoiarão a implementação das recomendações específicas por país pertinentes e dos programas nacionais de reformas. Os progressos realizados na consecução dos objetivos políticos serão objeto de um acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu.

Os Estados-Membros podem utilizar os fundos estruturais e de investimento para apoiar a execução das orientações políticas descritas na presente comunicação, designadamente, através da inovação social, da economia social e do empreendedorismo social⁷². Uma intervenção específica do FSE – acompanhado de apoios do FEDER – na inovação social⁷³ para apoiar a experimentação de abordagens inovadoras e a sua aplicação em larga escala contribuirá para o desenvolvimento de políticas sociais mais eficazes.

A Comissão irá formular diretrizes mais pormenorizadas no contexto da orientação operacional, a publicar em meados de 2013, sobre a forma como os Estados-Membros podem fazer um melhor aproveitamento dos fundos estruturais e de investimento para atingir os objetivos temáticos acordados. Estas orientações contribuirão para a realização das reformas políticas e para a sustentabilidade e eficácia dos serviços públicos. Por exemplo, na área da pobreza infantil, evidenciará o tipo de intervenções necessárias num país com uma grande população cigana, baixa oferta de estruturas de acolhimento de crianças e grandes

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁷⁰ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁷¹ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum e que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006

⁷² Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão – *Social Investment through the European Social Fund* SWD(2013) 44.

⁷³ No âmbito do regulamento relativo à política de coesão para 2014-2020, a Comissão propôs uma prioridade de investimento dedicada à economia social e às empresas sociais.

desigualdades nos resultados educativos. Entre outros temas contam-se, por exemplo, a inovação, as estruturas de acolhimento de crianças, a saúde, a desinstitucionalização e a inclusão ativa.

Para além dos fundos estruturais e de investimento, também o Programa para a Mudança e a Inovação Social (PMIS), os programas Horizon 2020, COSME⁷⁴ e o programa de saúde incluem disposições específicas para apoiar financeiramente a inovação na política social. O FSE pode integrar, nas principais políticas, estratégias sociais testadas com êxito nos setores público e privado. A FEAD irá ajudar os Estados-Membros a garantir meios de subsistência adequados, mediante respostas aos problemas da privação alimentar, dos sem-abrigo e da privação material das crianças. Por último, os recursos da UE podem ser complementados por recursos provenientes, por exemplo, do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e do grupo do Banco Europeu de Investimento.

A Comissão insta os Estados-Membros a:

- Atribuir recursos da política de coesão e do desenvolvimento rural ao desenvolvimento de capital humano, designadamente em matéria de emprego, inclusão social, redução das desigualdades territoriais, envelhecimento ativo e saudável, acessibilidade de serviços sociais, educativos e de saúde, e aprendizagem ao longo da vida. Os recursos devem ser adequados à realização de mudanças estruturais, tal como propostas nas recomendações específicas por país, tendo em conta as metas da estratégia Europa 2020. Assegurar que as intervenções apoiadas pelos Fundos refletem devidamente as recomendações específicas por país relevantes e seguir uma abordagem de investimento social;
- Responder às múltiplas necessidades das pessoas desfavorecidas, incluindo as que vivem em áreas pobres e isoladas, através de uma ação coordenada dos fundos estruturais e de investimento;
- Procurar formas de complementar os recursos da UE com fundos do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa e do grupo do Banco Europeu de Investimento;
- Testar novas abordagens (tal como a inovação apoiada nas TIC) das políticas sociais, nomeadamente através do PMIS e, em seguida, disseminar as inovações mais eficazes recorrendo aos fundos estruturais e de investimento;
- Envolver as partes interessadas, nomeadamente as organizações da sociedade civil próximas dos grupos-alvo de intervenções sociais, nas fases de programação e execução, assim como facilitar o seu acesso aos fundos.

A Comissão apoiará os Estados-Membros:

- Formulando, até meados de 2013, uma orientação política operacional para os fundos estruturais e de investimento, que preconize uma abordagem de investimento social. Com base na informação enviada pelos Estados-Membros em conformidade com as disposições dos regulamentos dos Fundos Estruturais, a Comissão acompanhará os resultados e as concretizações dos programas. Caso a aplicação seja motivo de preocupação, a Comissão tratará a questão com os Estados-Membros, no âmbito do quadro processual estabelecido pelo CPR;

⁷⁴

Programa para a competitividade das empresas e das pequenas e médias empresas.

- Permitindo uma maior partilha de conhecimentos. Em especial, a Comissão irá desenvolver um banco do conhecimento com os Estados-Membros e o EUROFOUND para contribuir para a partilha de experiências, sejam estas lições políticas ou boas práticas dos fundos estruturais e de investimento. Apoiará, através do FSE, o desenvolvimento de «mapas de pobreza» que identifiquem áreas de múltiplas e graves desvantagens, para garantir que as intervenções produzem efeitos positivos na população-alvo;
- Apoiando, através do FSE, o desenvolvimento de capacidades institucionais das autoridades nacionais e regionais para a execução de políticas eficazes, incluindo a promoção do empreendedorismo social.

4. INICIATIVAS ESPECÍFICAS DA UE

Nesta secção, a Comissão apresenta um conjunto de iniciativas que são referidas na presente comunicação e que são fundamentais para assegurar uma abordagem integrada e orientada do investimento social.

4.1. Medidas para incentivar o financiamento em investimento social

A Comissão continuará a prestar apoio dos fundos estruturais, nomeadamente o FSE, mas podem e devem ser explorados novos instrumentos de financiamento com vista a facilitar a consolidação orçamental através de uma maior participação do setor privado no financiamento:

- *Apoiar as empresas sociais no acesso ao financiamento: Fundos de Empreendedorismo Social Europeus*

Tal como previsto na Iniciativa de Empreendedorismo Social, os empresários sociais desempenham um papel crucial na promoção da inclusão social e no investimento em capital humano. As empresas sociais precisam, porém, de aceder mais facilmente ao financiamento privado para sustentar as suas atividades e permitir a sua expansão. Para além de propor um fundo de apoio para as empresas sociais integrado no Programa para a Mudança e a Inovação Social, com início em 2014, a Comissão propôs também um regulamento⁷⁵ que estabelece um rótulo do Fundo de Empreendedorismo Social Europeu para ajudar os investidores a identificar facilmente os fundos que apoiam as empresas sociais europeias e a aceder às principais informações sobre os fundos de empreendedorismo social. O regulamento proposto irá eliminar as barreiras à angariação de financiamento em toda a Europa e tornar os investimentos mais simples e mais eficazes. Além disso, a Comissão desenvolverá uma metodologia para avaliar os benefícios socioeconómicos gerados por empresas sociais e organizar, no início de 2014, uma conferência de alto nível destinada a divulgar boas práticas de apoio ao empreendedorismo social.

- *Explorar a utilização de novos instrumentos financeiros*

O financiamento inovador do investimento social a partir de recursos do setor privado e do terceiro setor é crucial para complementar os esforços do setor público. O micro financiamento pode desempenhar um papel importante neste contexto. A criação de novas pequenas empresas é fundamental para atingir os objetivos de emprego e inclusão fixados na estratégia Europa 2020. Contudo, um dos maiores obstáculos à criação de empresas é a falta

⁷⁵ Proposta legislativa da Comissão – "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus» COM(2011) 862, de 7 de dezembro de 2011.

de acesso ao financiamento, especialmente microcrédito. A Comissão propôs continuar o instrumento de micro financiamento PROGRESS no âmbito do Programa para a Mudança e a Inovação Social, com um orçamento de cerca de 92 milhões de euros, com início em 2014. Este instrumento financiará o desenvolvimento das capacidades das instituições prestadoras de microcrédito e facilitará a assistência financeira às pessoas que queiram criar a sua própria pequena empresa mas que têm dificuldades em obter um empréstimo tradicional.

- *Obrigações de Impacto Social*

As obrigações de impacto social, que incentivam os investidores privados a financiar programas sociais mediante retornos do setor público sobre esse financiamento se os programas alcançarem resultados sociais positivos, contam-se também entre as possibilidades a equacionar. A Comissão apoiará os Estados-Membros, facilitando o intercâmbio de experiências.

4.2. Favorecer meios de subsistência adequados/ Melhorar o conhecimento dos direitos sociais

A Comissão certificar-se-á de que são aplicadas as disposições para proteger os mais necessitados, ao mesmo tempo que melhorará as informações prestadas aos consumidores vulneráveis, prestando assistência específica às pessoas em situações mais desfavorecidas para que possam fazer escolhas substanciadas:

- *Garantir meios de subsistência adequados*

A maioria dos Estados-Membros dispõe de um sistema de rendimento mínimo. Muitas vezes, porém, é possível melhorar a adequação desses regimes. O nível deve ser suficientemente elevado para assegurar uma vida condigna e, ao mesmo tempo, motivar e ativar as pessoas para o trabalho. No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão irá acompanhar a adequação dos apoios ao rendimento e usar, para este fim, orçamentos de referência tão logo tenham sido elaborados conjuntamente com os Estados-Membros.

- *Reforçar e racionalizar as capacidades administrativas no sentido da criação de balcões únicos*

O modelo do balcão único contribui para a eficiência e a eficácia dos sistemas de proteção social. Os balcões únicos simplificam a organização, melhoram a prestação de serviços e aumentam a taxa de utilização desses mesmos serviços. Esta abordagem melhora a acessibilidade de informações conviviais, a coordenação entre os diferentes níveis de governação e as capacidades, o que poderá contribuir para reduzir a carga administrativa que têm de suportar prestadores e utentes. A Comissão apoiará os Estados-Membros, facilitando o intercâmbio de boas práticas, designadamente através do «banco de conhecimentos» desenvolvido em conjunto com o Eurofound. Será disponibilizado financiamento do FSE no âmbito do objetivo temático de «Reforço da capacidade institucional e da eficiência da administração pública». A Comissão prestará atenção particular a estas abordagens quando proceder à avaliação aprofundada da aplicação das estratégias de inclusão ativa pelos Estados-Membros.

- *Reforçar a inclusão financeira*

As contas de pagamento são um instrumento vital para os cidadãos participarem na economia e na sociedade. Ordenados, prestações e faturas dos serviços de utilidade pública são cada vez mais pagos através das contas bancárias. Uma conta bancária é igualmente essencial para o acesso a outros serviços financeiros de base, tais como empréstimos, hipotecas, seguros de vida, pagamentos eletrónicos e investimentos. Para o efeito, a Comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa ao acesso a contas bancárias de base.

- *Proteger as pessoas contra dificuldades financeiras*

A crise financeira veio demonstrar os danos que podem causar aos consumidores e mutuantes as práticas irresponsáveis de concessão e contração de empréstimos. Ao adquirirem uma propriedade ou contraírem um empréstimo garantido pela sua casa, os consumidores devem ser devidamente informados dos possíveis riscos, e as instituições que exercem estas atividades devem fazê-lo de forma responsável. A Comissão publicou um documento de trabalho sobre medidas e práticas nacionais para evitar procedimentos de execução hipotecária⁷⁶. Além disso, a Comissão pretende reforçar a proteção dos consumidores através de uma proposta de diretiva relativa a contratos de crédito para imóveis de habitação. Publicará também, no início de 2013, um estudo que identifica e analisa as diferentes técnicas e melhores práticas jurídicas para reforçar a proteção dos consumidores. Estas iniciativas fazem parte de uma abordagem preventiva para atenuar as perturbações financeiras e combater o problema dos sem-abrigo.

- *Eficiência energética*

A nova diretiva relativa à eficiência energética⁷⁷, incentiva os Estados-Membros a incluir, nos respetivos regimes nacionais, exigências de carácter social e tem em conta as necessidades específicas das pessoas desfavorecidas. Contribui para a resolução de problemas de pobreza energética, através da disponibilização de contadores inteligentes e de faturas detalhadas que informem os consumidores vulneráveis, de forma clara, credível e atempada, sobre o seu consumo de energia e as oportunidades concretas para o reduzir.

- *Melhorar o acesso à informação para os cidadãos*

A acessibilidade de informação sobre serviços de procura de emprego, prestações de desemprego, abonos de família, cuidados de saúde ou bolsas de estudo é essencial para garantir a igualdade de oportunidades e a participação dos cidadãos na economia e na sociedade. Para facilitar aos cidadãos o acesso a estas informações, a proposta de diretiva relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público⁷⁸ deverá assegurar a plena acessibilidade de um conjunto de sítios Web do setor público a todos os cidadãos, incluindo as pessoas com deficiência e os idosos. Além disso, a Comissão irá fornecer às pessoas informações mais acessíveis sobre os seus direitos sociais, através da elaboração de guias de proteção social de leitura fácil, e ajudará a criar serviços para que as pessoas possam acompanhar os seus direitos de pensão. A Comissão apoiará ainda uma melhor aplicação e

⁷⁶ Documento de trabalho dos serviços da Comissão – «*Measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans*». SEC (2011) 357, de 31 de março de 2011.

⁷⁷ Artigo 7.º, n.º 7, e artigo 10.º da Diretiva 2012/XX/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à eficiência energética, que altera as Diretivas 2009/125/CE e 2010/30/UE e que revoga as Diretivas 2004/8/CE e 2006/32/CE.

⁷⁸ Proposta legislativa da Comissão - «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à acessibilidade dos sítios Web dos organismos do setor público». COM(2012) 721 final, de 3 de dezembro de 2012.

controlo do cumprimento dos direitos de livre circulação, através de uma proposta de diretiva a apresentar no primeiro semestre de 2013.

4.3. Investir nas crianças/educação e cuidados na primeira infância

Continuar a desenvolver o potencial da educação e dos cuidados na primeira infância, utilizando-os como meio de investimento social para dar resposta, mediante uma intervenção atempada, às desigualdades e aos desafios enfrentados pelas crianças:

- *Melhorar o acesso aos serviços de acolhimento de crianças*

O acesso à educação e aos cuidados na primeira infância tem efeitos positivos ao longo da vida, nomeadamente em termos da prevenção do abandono escolar precoce, da melhoria dos resultados do emprego e do favorecimento da mobilidade social. A educação e os cuidados na primeira infância são essenciais para responder aos desafios com que se confrontam as crianças desfavorecidas, assegurando uma intervenção atempada. Além disso, são fundamentais para eliminar os obstáculos à participação dos pais no mercado de trabalho. A Recomendação sobre o investimento nas crianças apela a uma maior acessibilidade dos serviços de educação e cuidados na primeira infância, enquanto parte de uma estratégia integrada destinada a melhorar as oportunidades das crianças e, assim, atingir as metas de Barcelona. Além disso, a Comissão vai lançar um estudo que analise o modo como os programas de transferências pecuniárias sujeitas a condições podem ser usados para apoiar a educação e os cuidados na primeira infância. A Comissão Europeia e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) estão a intensificar a sua cooperação sobre iniciativas políticas para melhorar a qualidade e a acessibilidade da educação e dos cuidados na primeira infância na Europa, através da identificação das melhores práticas.

- *Reduzir o abandono escolar precoce*

Para as crianças que abandonam a escola precocemente, são muito mais elevadas as probabilidades de virem a estar desempregadas ou correrem riscos de pobreza e exclusão social. A estratégia Europa 2020 define uma meta de redução do abandono escolar precoce para menos de 10%. Contudo, 13,5% de jovens ainda abandonam a escola prematuramente. A redução do abandono escolar precoce conta-se entre as prioridades de investimento do Fundo Social Europeu, a que os Estados-Membros poderão recorrer para elaborar políticas em sintonia com a estratégia integrada definida na Recomendação do Conselho de 2011⁷⁹, designadamente através de medidas de prevenção e intervenção e de ações destinadas a reintegrar as pessoas que abandonaram o sistema de ensino. O novo programa «Erasmus para todos»⁸⁰ para o ensino, a formação, a juventude e o desporto, que preconiza a necessidade de aumentar o investimento da UE na educação e na formação e reforçar a sua subsequente aplicação, pode apoiar iniciativas de educação inclusiva.

5. CONCLUSÃO – O CAMINHO A SEGUIR

A crise veio sublinhar a interdependência das economias da UE, bem como acentuadas divergências na capacidade das instituições do mercado de trabalho e dos sistemas previdenciais para responder às perturbações. Confirmou igualmente o papel das políticas sociais e respetivos orçamentos para a estabilidade global da UE. Embora as políticas sociais

⁷⁹ Recomendação do Conselho (2011/C 191/01) sobre as políticas de redução do abandono escolar precoce.

⁸⁰ Comunicação da Comissão - «Erasmus para Todos: programa da UE para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto» (COM(2011) 787, de 23 de novembro de 2011).

sejam essencialmente da competência dos Estados-Membros, a UE apoia e complementa as atividades a nível nacional.

Estão agora instituídos processos mais rigorosos de governação económica e supervisão orçamental nos Estados-Membros. Tal deve ser acompanhado de uma melhoria da supervisão das políticas nos domínios sociais, o que, a mais longo prazo, contribuirá para a gestão de crises, a absorção de choques e um nível adequado de investimento social em toda a Europa. Esta questão terá também de ser analisada no âmbito dos debates em curso sobre a dimensão social da UEM.

O Pacote de Investimento Social visa reorientar as políticas dos Estados-Membros no sentido do investimento social sempre que necessário, com vista a assegurar a adequação e a sustentabilidade dos sistemas sociais, ao mesmo tempo que associa estes esforços a uma melhor utilização dos fundos da UE, designadamente o FSE. A Comissão apela aos Estados-Membros que realizem as ações e cumpram as orientações estabelecidas neste pacote segundo os três principais eixos:

1. Reforçar o investimento social no âmbito do Semestre Europeu

- Os Estados-Membros são instados a reforçar o envolvimento das partes interessadas a todos os níveis, nomeadamente os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, na modernização da política social enquanto parte da estratégia Europa 2020.
- Os Estados-Membros são também chamados a traduzir, nos seus programas nacionais de reformas, as orientações fornecidas no presente Pacote de Investimento Social, com particular atenção:
 - aos progressos realizados para conferir, nas suas políticas sociais, uma tónica acrescida ao investimento social, particularmente em políticas como os cuidados (a crianças), os cuidados de saúde, a educação, a formação, as políticas ativas do mercado de trabalho, o apoio em matéria de habitação, a reinserção e os serviços de saúde;
 - à execução de estratégias integradas de inclusão ativa, nomeadamente através do desenvolvimento de orçamentos de referência, de uma maior cobertura das prestações e serviços e da simplificação dos sistemas sociais mediante, por exemplo, a criação de balcões únicos, evitando, em simultâneo, a proliferação de diferentes prestações.
- A Comissão irá abordar a questão da reforma da proteção social, bem como a tónica acrescida no investimento social e na inclusão ativa, nas recomendações específicas por país e subseqüentes exercícios do Semestre Europeu. Além disso, a Comissão apoiará os Estados-Membros ao fiscalizar mais rigorosamente os resultados, associando-os ao sistema estatístico europeu através da produção, em tempo útil, de estatísticas de melhor qualidade⁸¹ sobre a pobreza e os resultados das políticas sociais e de saúde⁸².

⁸¹ Utilizando os indicadores de saúde da Comunidade Europeia (ECHI)

⁸² Melhoria da produção dos dados normalizados SILC, definição de variáveis sobre privação e avaliação da situação financeira no final do ano de referência, recolha mais rápida de dados sobre o rendimento mensal do agregado familiar, se possível numa base intra-anual, e exploração da possibilidade de desenvolver um módulo anual sobre estratégias de adaptação.

2. Otimizar a utilização dos fundos da UE em apoio do investimento social

- Os Estados-Membros são instados a ter em conta a dimensão de investimento social no período de programação 2014-2020 dos fundos da UE e do FSE em especial. Tal inclui explorar abordagens inovadoras de financiamento e engenharia financeira, aproveitando os devidos ensinamentos de experiências como as relativas às obrigações de investimento social, micro financiamento e apoio às empresas sociais.
- A Comissão apoiará ativamente os Estados-Membros na programação de medidas assentes nas orientações contidas no presente pacote e em outras orientações temáticas operacionais, por exemplo em matéria de inovação social, desinstitucionalização e saúde.

3. Racionalizar a governação e a apresentação de relatórios

- Os Estados-Membros, através dos comités pertinentes, são instados a apresentar propostas para o reforço da dimensão social da estratégia Europa 2020, prevendo uma melhor articulação com os processos existentes, como o método aberto de coordenação e a melhoria dos relatórios sobre o desempenho dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros. A Comissão continuará a intensificar as orientações e os instrumentos de controlo, tendo em conta as atuais ferramentas de governação macroeconómica, orçamental e de emprego, com vista a limitar e solucionar as divergências relacionados com as políticas sociais. A avaliação comparativa e a monitorização dos resultados farão parte deste exercício, com base no Monitor do desempenho em matéria de proteção social⁸³.
- A Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros, no âmbito das composições relevantes do Conselho, o CPS e outros comités pertinentes para explorar as vias agora expostas e prosseguirá o diálogo com todas as partes interessadas, nomeadamente no contexto da convenção anual da Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão.

⁸³ Documento 13723/12 do Conselho: O Monitor do desempenho em matéria de proteção social regista desvios anuais estatisticamente significativos («tendências sociais a acompanhar») nos principais indicadores acordados no âmbito de um quadro de acompanhamento dos indicadores de proteção social e desencadeia a supervisão temática das tendências sociais a acompanhar