

Construir futuros mais brilhantes: Implementação da Garantia Europeia para a Infância em Portugal

Julho de 2025

Mensagens principais

Portugal está a reforçar os esforços no sentido de combater a pobreza infantil e a exclusão social através da implementação da Garantia Europeia para a Infância (ECG - *European Child Guarantee*). O país elaborou um plano de ação nacional abrangente para abordar as causas profundas da pobreza infantil e da exclusão social e garantir o acesso a serviços públicos essenciais, respondendo simultaneamente às necessidades específicas dos grupos de crianças vulneráveis. Este plano de ação intersetorial destina-se a reforçar a coordenação entre as várias iniciativas e programas de políticas que correspondem aos objetivos da Garantia Europeia para a Infância. Procura igualmente envolver os Núcleos Locais da Garantia para a Infância, que são responsáveis pela execução de medidas no terreno e pela garantia de que o apoio é adaptado às diversas necessidades das populações nas regiões. Para que os seus esforços sejam coroados de êxito, Portugal deve centrar-se em:

- Reforçar a governação das políticas em matéria da infância e da juventude a nível nacional, através da criação de um organismo de coordenação interministerial ao mais alto nível, com um mandato claro para assegurar uma compreensão partilhada das questões fundamentais, impulsionar um compromisso de alto nível e assegurar uma monitorização coerente e o alinhamento das políticas nos vários quadros relacionados com as crianças no âmbito da nova Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens. A racionalização dos quadros relacionados com as crianças será fundamental para alcançar um quadro de governação integrado e centrado nas crianças.
- Reforçar a gestão baseada na comunidade e as práticas de aprendizagem entre pares para estimular o sistema em rápido crescimento dos Núcleos Locais da Garantia para a Infância e para tornar a coordenação menos intensiva em termos de recursos. Um primeiro passo poderia ser a criação de grupos regionais de Núcleos Locais da Garantia para a Infância, a fim de facilitar uma coordenação mais eficiente, seguida da criação de uma rede nacional para alargar a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos relativos à implementação da Garantia Europeia para a Infância.
- Desenvolver um sistema sólido de monitorização e avaliação da Garantia Europeia para a Infância para avaliar a eficácia das políticas e produzir dados sobre os resultados das políticas. Parte deste processo consiste em simplificar o quadro de monitorização com vista a um

acompanhamento de maior proximidade da estrutura de um quadro baseado nos resultados e alinhar a seleção dos indicadores e a descrição das medidas políticas com as das estratégias nacionais conexas, sempre que tal faça sentido. O atual conjunto de indicadores poderia ser reforçado para acentuar a tónica colocada na pobreza infantil e no acesso das crianças aos serviços, a fim de apoiar mais eficazmente a avaliação das políticas e a tomada de decisões

- Produzir informações comparáveis sobre as crianças em situação de vulnerabilidade a nível local, a fim de monitorizar eficazmente a execução local. Atualmente, os Núcleos Locais da Garantia para a Infância utilizam indicadores baseados em diferentes definições dos grupos-alvo da Garantia Europeia para a Infância não têm acesso a dados para identificar as crianças que vivem em situação de pobreza e não têm experiência na utilização de dados e indicadores relevantes para a monitorização das políticas e o planeamento de serviços. Tendo em vista o reforço de capacidades, os conhecimentos existentes devem ser aproveitados, com ênfase na promoção da colaboração entre os Núcleos Locais da Garantia para a Infância e as autoridades nacionais.
- Reforçar a participação das crianças e dos jovens na implementação, monitorização e avaliação do plano de ação nacional da Garantia Europeia para a Infância tanto a nível nacional como local. A clarificação dos papéis e das responsabilidades dos Núcleos Locais e o reforço das parcerias com os animadores socioeducativos e as organizações da sociedade civil devem ser prioritários. Devem ser envidados esforços para alargar as iniciativas de participação para além das escolas e reforçar as oportunidades de participação das crianças e dos jovens vulneráveis e sub-representados.

Este resumo sintetiza as principais recomendações da OCDE e fornece algumas informações sobre a avaliação do atual sistema de monitorização e dos mecanismos de governação (OCDE, a publicar^[1]).

O que é a Garantia Europeia para a Infância

A Comissão Europeia adotou a Garantia Europeia para a Infância (ECG) em 2021 para garantir que as crianças em risco de pobreza ou exclusão social tenham acesso aos direitos mais básicos, como os cuidados de saúde e a educação. A ECG visa quebrar o ciclo da pobreza e da exclusão social entre as gerações, assegurando um acesso **efetivo e gratuito** à educação e aos cuidados na primeira infância, à educação e às atividades escolares, pelo menos uma refeição saudável nos dias de frequência da escola, e acesso aos cuidados de saúde, bem como um **acesso efetivo** a uma alimentação saudável e a um alojamento adequado. A Garantia Europeia para a Infância também vai além do acesso, enfatizando a **alta qualidade e a inclusão**, ao concentrar-se na disponibilidade, acessibilidade, atualidade e na sensibilização do público quanto aos direitos de acesso aos serviços

A concretização da Garantia Europeia para a Infância exige que os países assegurem um acesso coordenado a um conjunto de serviços essenciais que sejam acessíveis, de baixo custo e alinhados com as necessidades culturais e sociais das famílias – com uma disponibilidade que corresponda à procura real. São essenciais abordagens de governação global, quadros de governação claros e uma forte colaboração entre as autoridades nacionais e locais, juntamente com o empenhamento ativo de outras partes interessadas para chegar efetivamente às crianças e abordar os obstáculos específicos que enfrentam (Caixa 1).

Caixa 1. Da estratégia à implementação: Concretizar a Garantia Europeia para a Infância

Para implementar a Garantia Europeia para a Infância, a Comissão Europeia solicita aos Estados-Membros que tomem as seguintes medidas:

- Nomear um **coordenador nacional da Garantia para a Infância** com um mandato e recursos para supervisionar e monitorizar eficazmente a implementação da Garantia Europeia para a Infância. Um aspeto fundamental deste cargo consiste em avaliar as crianças carenciadas e os obstáculos que enfrentam no acesso e na utilização de serviços abrangidos pela Garantia para a Infância.
- Desenvolver um **plano de ação nacional** para implementar a Garantia Europeia para a Infância até 2030. Estes planos devem estabelecer um quadro político integrado para combater eficazmente a exclusão social infantil. Devem também abordar as dimensões geográficas da pobreza infantil e da desigualdade, centrando-se nas necessidades específicas das crianças em zonas urbanas, rurais, remotas e segregadas desfavorecidas, através de uma abordagem multidisciplinar e coordenada. Para o efeito, os planos de ação nacionais devem:
 - Assegurar a coerência com as políticas sociais, em matéria de educação, de saúde, de nutrição e de habitação
 - Aumentar o investimento nas crianças
 - Estabelecer medidas de apoio aos pais ou tutores e apoio ao rendimento das famílias e dos agregados familiares
 - Abordar a dimensão geográfica da exclusão social
 - Reforçar a cooperação com os intervenientes nacionais, regionais e locais e com as próprias crianças, bem como a sua participação
 - Afetar recursos nacionais e fundos da UE adequados
 - Ter em conta uma perspetiva de género.
- Desenvolver um [quadro nacional para a recolha de dados, a monitorização e a avaliação](#) da Garantia Europeia para a Infância. De dois em dois anos, **deverá ser apresentado um relatório de acompanhamento**, que informe a supervisão e os debates da Comissão no Comité da Proteção Social. Para apoiar este processo, a Comissão Europeia desenvolveu um quadro comum de monitorização que recorre aos indicadores existentes da UE para acompanhar aspetos fundamentais da implementação da Garantia Europeia para a Infância e permitir comparações entre países. Embora este quadro proporcione uma visão geral das desvantagens socioeconómicas na infância e do acesso a serviços essenciais, os quadros nacionais de acompanhamento devem ir mais longe e dar resposta aos desafios específicos de cada país e às disparidades territoriais.
- Assegurar a **participação das partes interessadas**, como as autoridades regionais/locais, a sociedade civil, as organizações não governamentais e outras partes interessadas na infância, na preparação, implementação, monitorização e avaliação dos planos de ação.

Fonte: (Comissão Europeia, 2021^[2]) Proposta de Recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância.

A abordagem de Portugal para a implementação da Garantia Europeia para a Infância

Portugal elaborou um plano de ação nacional que contém um vasto conjunto de medidas que não só abordam os fatores da pobreza infantil e da exclusão social, como também visam dar resposta às necessidades específicas dos grupos de crianças vulneráveis. Estas medidas incluem a promoção de salários mais elevados e iniciativas para melhorar o acesso das crianças vulneráveis aos serviços. À medida que a dinâmica em torno da implementação da Garantia Europeia para a Infância se tornou mais significativa, Portugal acrescentou medidas adicionais, nomeadamente um novo pagamento de apoio ao rendimento destinado a crianças e jovens em risco de pobreza extrema, bem como o lançamento e a revisão de programas sociais para dar prioridade aos grupos-alvo da Garantia Europeia para a Infância (MTSS, 2024^[3]).

Portugal pretende implementar uma abordagem integrada local à Garantia Europeia para a Infância, com base nas responsabilidades que os municípios já assumem na prestação de muitos dos serviços relacionados com a Garantia Europeia para a Infância. Parte desta abordagem envolve a criação de Núcleos Locais da Garantia para a Infância em todos os municípios, no âmbito da rede social existente, uma iniciativa nacional lançada em 2006 para promover respostas locais e integradas à pobreza e à exclusão social. É atribuída a esses Núcleos Locais a responsabilidade de integrar a Garantia Europeia para a Infância no planeamento de serviços locais, realizar diagnósticos sociais, fornecer informações para a monitorização da Garantia Europeia para a Infância e envolver as partes interessadas nos aspetos relacionados com a infância e a juventude. Funcionarão como veículos para reforçar a ênfase da plataforma da rede social nas crianças. É necessário que os Núcleos Locais disponham de oportunidades de centralização e formação para se estabelecerem e funcionarem eficazmente. A Coordenação Nacional da Garantia para a Infância, que funciona no Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social, é responsável por prestar este apoio e encontra-se sob pressão para desenvolver rapidamente estratégias e recursos pertinentes com vista a apoiar o rápido crescimento do sistema de Núcleos Locais; só no final de 2024, foram criados 129 Núcleos Locais. A satisfação das necessidades de apoio dos Núcleos Locais ocupou um lugar central no pedido de assistência técnica apresentado por Portugal no âmbito do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) da Comissão Europeia (Caixa 2).

Caixa 2. Desenvolvimento de ferramentas estruturais para a implementação da Garantia Europeia para a Infância em Portugal: breve descrição do projeto

Portugal solicitou assistência técnica à OCDE através do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) da Comissão Europeia para reforçar a capacidade de monitorizar e avaliar a execução do plano de ação nacional do país para implementar a Garantia Europeia para a Infância. O projeto do IAT centrou-se em três questões fundamentais: i) o reforço da coordenação entre as políticas nacionais e locais; ii) a melhoria do sistema de monitorização e do desenvolvimento de dados; e iii) o reforço das capacidades para envolver as crianças, os jovens e outras partes interessadas ao longo de todo o ciclo político. Dada a ênfase de Portugal na implementação local da Garantia Europeia para a Infância, grande parte desta assistência técnica destinou-se a apoiar os Núcleos Locais recentemente criados.

Após o início do projeto, em 2023, Portugal tinha publicado um plano de ação nacional e começava a estudar formas de reforçar as capacidades em matéria de dados e de acompanhamento, os mecanismos de participação das crianças e dos jovens, bem como de desenvolver e estimular as capacidades dos novos Núcleos Locais. O projeto do IAT resultou numa série de realizações, incluindo recomendações específicas, a realização de seminários e consultas às partes interessadas, bem como na criação de instrumentos práticos e de material de orientação. Estas realizações visam reforçar a capacidade das autoridades portuguesas para implementar com êxito a Garantia Europeia para a Infância, a fim de quebrar o ciclo de desvantagens intergeracionais e criar um impacto duradouro.

Ao longo do projeto do IAT, a OCDE trabalhou em estreita colaboração com a Coordenação Nacional da Garantia para a Infância do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. A OCDE também envolveu outras autoridades nacionais e, em particular, os novos Núcleos Locais nos municípios, para compreender e responder às suas necessidades em matéria de reforço de capacidades. O projeto beneficiou igualmente das orientações do SG.REFORM da Comissão Europeia¹, que implementa o programa de IAT de forma mais abrangente. O projeto beneficiou dos conhecimentos especializados, das boas práticas e das normas jurídicas do Centro da OCDE para o Bem-Estar, a Inclusão, a Sustentabilidade e a Igualdade de Oportunidades, da Direção da Governação Pública da OCDE e dos respetivos comités, do Comité do Emprego, do Trabalho e dos Assuntos Sociais e do Comité da Governação Pública.

Criação das condições para uma implementação bem-sucedida da Garantia Europeia para a Infância

Portugal considera necessário concentrar esforços no reforço do sistema de dados e de monitorização e no reforço das capacidades dos Núcleos Locais recentemente criados. Para o efeito, Portugal deve dar prioridade à realização de progressos nos domínios a seguir referidos.

¹ O Grupo de Trabalho para as Reformas e o Investimento, também conhecido como «SG.REFORM», é um departamento do Secretariado-Geral da Comissão Europeia que apoia os Estados-Membros da UE na conceção e implementação de reformas estruturais e de investimentos – principalmente através da gestão do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e do Instrumento de Assistência Técnica (IAT) – e coordena os esforços em domínios de intervenção como a administração pública, o Semestre Europeu, as transições ecológica/digital e a governação.

Reforçar a governação nacional das políticas em matéria de infância e juventude

O forte empenho de Portugal em combater a pobreza e a exclusão social das crianças e melhorar os seus resultados reflete-se em muitos quadros, estratégias nacionais e planos de ação pertinentes. Apesar da riqueza dos quadros de planeamento estratégico, existem sobreposições importantes, tanto em termos das medidas que estão a ser implementadas e acompanhadas como das estruturas de coordenação de apoio disponíveis (OCDE, a publicar^[1]).

A aprovação da Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens, no início de 2025, representa um passo fundamental para promover uma visão integrada das questões relacionadas com as crianças a nível nacional e exigirá um modelo de governação a vários níveis. Os regulamentos que definem a estrutura e as responsabilidades deste modelo de governação ainda estão pendentes. Portugal deve ponderar a criação de uma plataforma única de coordenação, de preferência interministerial, para apoiar a implementação e a monitorização da Estratégia Única, bem como dos quadros conexos, incluindo o plano de ação nacional de Garantia para a Infância. Esta plataforma única de coordenação deve ser dotada de um mandato claro de coordenação entre setores e níveis de governação relacionados com a Estratégia Única, adotando uma abordagem de governação integral. Uma plataforma de coordenação unificada ajudaria a evitar a duplicação de esforços das partes interessadas nacionais que atualmente participam em plataformas de coordenação diferentes, mas relacionadas.

Portugal deve ponderar formas de assegurar que esta plataforma de coordenação funcione como um espaço formal para o estabelecimento de mecanismos de coordenação eficazes e incentivos à coordenação horizontal e vertical. Este organismo de coordenação poderia centrar-se em:

- Facilitar um entendimento comum das prioridades entre setores e partes interessadas;
- Garantir um compromisso de alto nível de todos os ministérios competentes, incluindo os que não se centram tradicionalmente no bem-estar das crianças;
- Incentivar a elaboração de políticas sensíveis às crianças em todas as áreas da administração pública;
- Agir como núcleo central para estratégias e planos de ação de monitorização a nível nacional;
- Promover a coordenação vertical com as entidades infranacionais (por exemplo, através da participação de organismos de coordenação regionalizados) com vista ao alinhamento das políticas com as necessidades regionais e locais;
- Além disso, aprovar atualizações dos quadros de políticas para garantir que permaneçam pertinentes e deem resposta aos grupos-alvo da Garantia Europeia para a Infância.

Paralelamente, é igualmente importante que Portugal reveja e racionalize os quadros relacionados com as crianças que existem e que se enquadram no âmbito da Estratégia Única. Neste contexto, o objetivo deve ser assegurar que estes quadros sejam harmonizados, complementares e que qualquer duplicação de esforços seja eliminada, a fim de permitir um ambiente político mais coerente e eficaz.

Reforçar a gestão baseada na comunidade e a prática de aprendizagem entre pares

Uma vez que o sistema de Núcleos Locais está a crescer rapidamente, seria benéfico estimular estruturas de gestão baseadas na comunidade, incluindo algumas comunidades de práticas (CdP). Existe um consenso crescente de que a valorização do conhecimento, da experiência e das capacidades locais é essencial para as agências locais de intervenientes na definição, conceção, prestação, aprendizagem e responsabilização (OCDE, 2024^[4]). A gestão baseada na comunidade poderia também satisfazer a necessidade, por parte dos Núcleos Locais, de interação regular e partilha de boas práticas. Os Núcleos Locais salientaram a importância de aprenderem uns com os outros, trocando experiências e metodologias para melhorar a comunicação e o envolvimento das crianças, dos jovens e das partes

interessadas, como parte da implementação do Plano de Ação Nacional da Garantia para a Infância (OCDE, a publicar^[1]).

Para começar, Portugal deve explorar a criação de grupos regionais de Núcleos Locais em cada uma das 23 Comunidades Intermunicipais (CIM) do país, criadas para promover a cooperação intermunicipal em muitos domínios, através da gestão de tarefas que beneficiam áreas para além dos municípios individuais. Os agrupamentos regionais têm potencial para facilitar oportunidades regulares de aprendizagem entre pares e uma coordenação mais eficiente entre os Núcleos Locais vizinhos, reduzindo simultaneamente as necessidades de recursos associadas à coordenação individual dos muitos Núcleos Locais. Estes grupos regionais ajudariam a facilitar as interações, servindo como principais pontos de contacto da Coordenação Nacional.

Um segundo passo seria a criação de uma rede nacional de Núcleos Locais para ajudar a alargar a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos acerca da implementação da Garantia para a Infância. Sugere-se que esta rede esteja sob a liderança da Coordenação Nacional. Esta rede serviria de plataforma estruturada para melhorar a coordenação vertical e horizontal, reunindo todos os Núcleos Locais e as partes interessadas nacionais relevantes para o debate de questões pertinentes. Proporcionaria uma linha de comunicação direta entre os Núcleos Locais para facilitar a partilha de conhecimentos para além das ligações regionais e promover um sentimento de inclusão e apropriação, fundamental para manter o envolvimento e reforçar a capacidade ao longo do tempo. Na ausência de uma ligação entre os Núcleos Locais, existe um risco de fragmentação e de execução incoerente.

Recomenda-se a criação de algumas CdP no âmbito da Rede Nacional. Alguns países da OCDE utilizam com êxito as CdP nas suas plataformas baseadas na comunidade para a cooperação e o intercâmbio de serviços destinados à infância. No que diz respeito à Garantia Europeia para a Infância em Portugal, as CdP poderiam assumir diferentes formas, tais como:

- Apoio às Comunidades – Fóruns que visam o apoio mútuo dos membros com desafios de implementação diários.
- Comunidades de Boas Práticas – Grupos focados em desenvolver, partilhar e aperfeiçoar orientações, estratégias ou protocolos.
- Comunidades de Gestão do Conhecimento – Dedicadas à organização e curadoria do conhecimento para uma ampla divulgação em toda a Rede.
- Comunidades de Inovação – Espaços para cocriar novas abordagens, ferramentas ou intervenções que respondam a necessidades emergentes.

Desenvolvimento de um sistema sólido de monitorização e avaliação

A implementação da Garantia Europeia para a Infância cria a necessidade de Portugal desenvolver um sólido sistema de monitorização e avaliação com vista a avaliar a eficácia das políticas e produzir dados sobre os resultados dessas políticas. Uma parte fundamental deste processo consiste no desenvolvimento de um quadro de monitorização baseado nos resultados. Um quadro de monitorização baseado nos resultados ajuda a acompanhar o impacto e a eficácia das políticas e a determinar se as medidas do plano de ação nacional estão a alcançar o impacto pretendido e, em caso negativo, por que razão. Em relação à Garantia Europeia para a Infância, o quadro de monitorização deve indicar claramente: i) as medidas intergovernamentais a monitorizar; ii) os grupos-alvo de crianças que recebem apoio; iii) os objetivos

quantitativos e qualitativos para medir os progressos;² e iv) os intervenientes responsáveis pela implementação das políticas.

Na sua forma atual, o quadro de monitorização de Portugal segue a lógica de um quadro baseado nos resultados, mas é excessivamente complexo e não articula a lógica das políticas de forma suficientemente clara. Portugal deve ponderar a simplificação do seu quadro de monitorização e a reorganização da estrutura, a fim de representar uma sequência causal de componentes, na qual cada componente contribua para o seguinte. Por exemplo, o quadro de monitorização contém atualmente 35 metas. O número total deve ser reduzido para um máximo de cinco, e o seu conteúdo reformulado em torno dos resultados transversais e a longo prazo da implementação bem-sucedida da Garantia para a Infância. O elevado número de objetivos operacionais poderia igualmente ser reduzido, uma vez que dificulta a operacionalização e a monitorização do plano de ação nacional. Estes objetivos operacionais devem indicar resultados concretos e desejáveis em domínios de intervenção bem delimitados. O seu âmbito de aplicação poderia ser alargado mediante a identificação de interações estreitas entre os objetivos operacionais e as respetivas medidas políticas que os acompanham.

Portugal poderia também assegurar que o quadro de monitorização – tanto quanto for pertinente – utiliza a mesma descrição de medidas políticas e a mesma escolha de indicadores que as estratégias nacionais conexas. Assegurá-lo proporcionaria informações coerentes sobre a implementação das políticas e minimizaria o esforço de prestação de informações. Envolve trabalhar com os produtores de dados para explorar a possibilidade de recolher informações mais pertinentes para as necessidades da Garantia Europeia para a Infância.

Portugal tem também opções a considerar para reforçar o conjunto de indicadores estabelecido, a fim de se basear em informações mais relevantes para a monitorização do plano de ação nacional. Portugal deve dar maior ênfase à pobreza infantil e ao acesso aos serviços, a fim de assegurar que o conjunto de indicadores pode apoiar eficazmente a avaliação das políticas e a tomada de decisões. Por exemplo, dar prioridade à criança como unidade de medida entre indicadores melhoraria a comparabilidade dos indicadores e captaria melhor as circunstâncias das crianças. A seleção de indicadores de pobreza infantil passíveis de medidas de políticas forneceria aos decisores políticos informação sobre os fatores que as políticas influenciam diretamente. Um exemplo desse indicador é a taxa de pobreza infantil antes e depois do custo da habitação. Em países como Portugal, onde os custos de habitação são elevados, a taxa de pobreza infantil depois dos custos de habitação proporciona uma imagem mais precisa do número de crianças em risco e de como o apoio à habitação ajuda a reduzir a pobreza infantil.

Produzir informações comparáveis a nível local sobre as crianças em situação de vulnerabilidade

A monitorização eficaz da Garantia para a Infância requer dados precisos e coerentes para identificar e caracterizar as crianças carenciadas. Portugal apresenta uma falta generalizada de dados sobre as crianças em situação de vulnerabilidade. Uma das razões para esta falta de informação é que as crianças em situação de vulnerabilidade são mais difíceis de alcançar – o que significa que é mais difícil captá-las nas recolhas de dados, e muitas vezes estão ausentes dos inquéritos de agregado familiar tradicionais porque não são fáceis de identificar e podem não estar a residir em agregados familiares privados (OCDE,

² A aferição dos progressos requer uma combinação de objetivos quantitativos e qualitativos ligados às realizações resultantes da implementação das políticas. Os objetivos devem ser definidos de forma clara, precisa e compreensível e, se possível, repartidos por etapas mais pequenas, a fim de avaliar a execução durante a vigência do plano e evitar a dependência de um único ponto para a determinação do sucesso. Frequentemente, a medição do progresso requer a definição de um objetivo numérico e qualitativo. Outras vezes, é necessário um objetivo qualitativo para confirmar se uma realização específica foi gerada ou não (OCDE, a publicar^[1]).

2021^[5]). A natureza transectorial da Garantia para a Infância significa que os dados provêm de múltiplas fontes de dados, que utilizam definições variadas de crianças em situação de vulnerabilidade, o que leva a incoerências na comunicação de informações.

Produzir informações sobre o acesso das crianças em situação de vulnerabilidade a serviços essenciais e as barreiras com que se deparam é um desafio que não é exclusivo de nenhum país (Batista *et al.*, 2023^[6]). São necessárias muitas fontes de informação. A avaliação das barreiras à acessibilidade exige informações sobre as barreiras financeiras e não financeiras, tais como os elevados custos enfrentados pelas famílias de baixos rendimentos, a disponibilidade limitada e as longas listas de espera para o acesso a serviços, as disparidades regionais, bem como as perceções e atitudes culturais e pessoais. Além disso, são necessários diferentes tipos de informação para identificar os obstáculos à acessibilidade relacionados com cada um dos principais serviços, bem como com os diferentes grupos-alvo de crianças.

Portugal procurou melhorar os dados sobre crianças em situação de vulnerabilidade recolhidos pelos novos Núcleos Locais sediados nos municípios, que são responsáveis pela prestação de muitos dos serviços relacionados com a Garantia para a Infância. Os Núcleos Locais enfrentam muitas dificuldades concretas. Uma dificuldade importante é a utilização de definições incoerentes de «crianças em situação de vulnerabilidade», o que conduz a variações nos dados e limita a comparabilidade. Os Núcleos Locais também não têm acesso a dados que permitam identificar crianças em risco de pobreza e exclusão social a nível municipal, tal como definido pelo indicador utilizado no quadro comum de monitorização a nível europeu relativo à Garantia Europeia para a Infância. Os Núcleos Locais recorrem a indicadores de substituição, que muitas vezes se baseiam na elegibilidade das crianças para programas específicos, ou apenas captam as crianças mais pobres e excluem muitas crianças que vivem na pobreza.

Os Núcleos Locais também variam amplamente quanto à sua capacidade de utilizar dados e indicadores pertinentes para a monitorização de políticas e para o planeamento de serviços. Para alguns Núcleos Locais, a utilização de dados sobre crianças em situação de vulnerabilidade é um esforço inteiramente novo. Por conseguinte, e como seria de esperar, os Núcleos Locais precisam de muito apoio para criar competências em matéria de dados e estabelecer sistemas de monitorização a nível local.

Portugal deve promover a colaboração entre os Núcleos Locais e a Coordenação Nacional em matéria de reforço de capacidades com vista a desenvolver indicadores comparáveis sobre as crianças em situação de vulnerabilidade. Uma pedra angular desta colaboração é a Coordenação Nacional, que presta apoio aos Núcleos Locais na construção de um entendimento comum acerca das crianças em situação de vulnerabilidade e dos obstáculos ao acesso aos serviços, com vista à produção de informações comparáveis. A Coordenação Nacional deve organizar uma série de seminários com os Núcleos Locais para permitir que os Núcleos Locais aprendam com as abordagens mútuas em matéria de recolha de dados e desenvolvimento de indicadores e trabalhem no sentido de produzir indicadores comparáveis que reflitam um entendimento comum das crianças em situação de vulnerabilidade e da Garantia Europeia para a Infância. Durante o projeto, a OCDE realizou o primeiro destes seminários em que os Núcleos Locais e a Coordenação Nacional desenvolveram um plano de ação para estruturar a colaboração, a fim de abordar os obstáculos comuns à recolha de dados comparáveis e identificar soluções, com ênfase no apoio dos pares (Caixa 3).

Caixa 3. Seminário sobre reforço de capacidades

Ao longo de dois dias, em junho de 2025, a OCDE realizou seminários de reforço de capacidades, utilizando as metodologias e ferramentas desenvolvidas ao longo do projeto do IAT para garantir a sua aplicação prática e o seu impacto duradouro. Os seminários incidiram sobre dois temas: dados e participação. Os participantes principais foram os Núcleos Locais e alguns representantes dos institutos nacionais de estatística e dos ministérios governamentais.

O primeiro seminário, *Building Capacity to Develop Comparable Indicators on Children in Need* [Reforço das capacidades para desenvolver indicadores comparáveis sobre as crianças em situação de vulnerabilidade], teve por objetivo identificar e dar resposta aos desafios inerentes à produção de dados coerentes e comparáveis sobre as crianças em situação de vulnerabilidade a nível local. Foram apresentadas aos participantes as conclusões de um questionário da OCDE acerca da acessibilidade dos dados, enviado aos Núcleos Locais. Os participantes, através de atividades práticas, desenvolveram um plano de ação para promover a colaboração com vista à produção de indicadores comparáveis sobre as crianças em situação de vulnerabilidade e identificaram as primeiras etapas para a sua implementação. Os participantes votaram para determinar a priorização dessas ações. Entre as principais ações estavam o fornecimento de um glossário de conceitos e definições da Garantia Europeia para a Infância e medidas para melhorar a partilha de dados.

O segundo seminário, *Bring Them In: Strengthening Child and Youth Participation* [Envolvimento: fortalecendo a participação de crianças e jovens], destinava-se a aumentar a sensibilização e a reforçar a capacidade de assegurar uma participação significativa das crianças e dos jovens na implementação do Plano de Ação da Garantia para a Infância em Portugal. Através de atividades práticas, os participantes tomaram consciência do conceito e dos benefícios da participação das crianças e dos jovens, adquiriram conhecimentos sobre as condições necessárias para uma participação com impacto e discutiram possíveis ações e estratégias para reforçar a participação das crianças e dos jovens no seu mandato. A sessão ajudou a desenvolver as capacidades dos Núcleos Locais em termos da participação das crianças e dos jovens e garantiu a adoção e divulgação de um manual de apoio concebido como uma realização do projeto.

Participação significativa das crianças e dos jovens

A Garantia para a Infância coloca a tónica no reforço da participação das partes interessadas, como as autoridades regionais/locais, a sociedade civil, as organizações não governamentais e outras partes interessadas nas crianças e nos jovens, ao longo da preparação, implementação, monitorização e avaliação dos planos de ação. A promoção da participação das crianças e dos jovens pode ajudar a informar os processos de elaboração de políticas e a integrar as suas necessidades e expectativas em todos os domínios das políticas e dos serviços. O OECD Youth Policy Toolkit oferece orientações estratégicas e exemplos práticos de todos os países da OCDE nestes domínios (OCDE, 2024^[7]).

A Recomendação da OCDE sobre a criação de melhores oportunidades para os jovens sublinha a importância de reforçar a participação das crianças e dos jovens, em especial os pertencentes a grupos marginalizados e sub-representados. Envidar esforços no sentido de envolver ativamente as crianças e os jovens marginalizados e sub-representados contribui para assegurar que as suas necessidades específicas e, muitas vezes, complexas são devidamente compreendidas e tratadas, e que os serviços são efetivamente acessíveis e adaptados às suas necessidades (Dirwan e Thévenon, 2023^[8]). Além disso, pode reforçar a sua relação com a tomada de decisões públicas e promover uma maior confiança nas instituições públicas (OCDE, 2022^[9]).

Os Núcleos Locais enfrentam desafios específicos que os impedem de envolver significativamente as crianças e os jovens na implementação do plano de ação nacional. Estes desafios incluem a falta de clareza no que diz respeito às responsabilidades de consulta das crianças e dos jovens, práticas menos desenvolvidas de trabalho com organizações de crianças e de jovens e uma escassez de iniciativas específicas que visem os jovens vulneráveis. Em especial, os Núcleos Locais em meios rurais enfrentam maiores dificuldades no envolvimento e na comunicação com crianças e jovens devido aos recursos e ferramentas limitados, o que contribui para uma menor confiança na sua capacidade de facilitar uma participação significativa.

Portugal deve proporcionar aos Núcleos Locais mais oportunidades de reforço das capacidades e de aprendizagem entre pares, bem como material de orientação concreto. Entre as ações prioritárias poderão figurar atividades de formação e um quadro de competências para apoiar o recrutamento de pessoal especializado a nível local. Para ajudar neste sentido, a OCDE elaborou um manual específico sobre a participação das crianças e dos jovens, que contém exemplos de boas práticas, orientações práticas e instrumentos metodológicos (Caixa 3).

As responsabilidades pela participação das crianças e dos jovens devem ser mais bem clarificadas. Apenas uma minoria dos Núcleos Locais considera que as suas responsabilidades em matéria de participação das crianças e dos jovens são claras.³ A maioria dos Núcleos Locais coopera com jovens trabalhadores em atividades de comunicação, divulgação ou participação direcionadas a crianças e jovens, embora a colaboração seja limitada em municípios de menor dimensão. As ONG são consideradas parceiros valiosos, mas as organizações de jovens e crianças são menos frequentemente consideradas intervenientes fundamentais, em comparação com outros tipos de organizações, apesar da sua ligação direta à população-alvo. As capacidades, os desafios financeiros e institucionais correm o risco de dificultar a colaboração. Portugal tem potencial para reforçar as parcerias com os animadores de juventude e as organizações de jovens e de crianças, promovendo o desenvolvimento do setor da animação juvenil, desenvolvendo as capacidades destas organizações, reforçando a sensibilização dos funcionários públicos e assegurando recursos adequados nos municípios para atividades de participação.

A adaptação das estratégias e dos instrumentos de comunicação pública existentes aos interesses, às preocupações e aos canais das crianças e dos jovens é um fator essencial para o sucesso. A maioria dos Núcleos Locais geralmente desenvolve iniciativas com escolas e usa as redes sociais para divulgação. É menor o recurso a outros mecanismos, como inquéritos e questionários ou programas de orçamentação participativa dirigidos aos jovens e às crianças. Os Núcleos Locais poderiam explorar métodos inovadores para envolver as crianças e os jovens. Em especial, existe uma lacuna significativa nas iniciativas específicas para envolver crianças e jovens vulneráveis e sub-representados. Portugal deve recorrer a programas de sensibilização direcionados, a atividades de formação específicas dirigidas aos funcionários públicos e a parcerias com intermediários de confiança para chegar a estas crianças e a estes jovens. Por último, para colmatar o importante fosso de capacidades existente entre os Núcleos Locais em meios rurais e urbanos, Portugal poderia desenvolver instrumentos e apoio metodológico adaptados, proporcionar formação específica e reforço das capacidades e promover oportunidades de aprendizagem entre pares dirigidas aos Núcleos Locais de meios rurais.

³ A OCDE realizou um inquérito, entre 1 de abril de 2024 e 22 de abril de 2024, junto dos Núcleos Locais da Garantia para a Infância, a fim de definir as suas capacidades, aptidões e confiança na promoção da participação das crianças e dos jovens. 40 dos 60 Núcleos existentes na altura responderam ao inquérito.

Outras informações

OCDE, Implementing the European Child Guarantee in Portugal, <https://www.oecd.org/en/about/projects/implementing-the-european-child-guarantee-in-portugal.html>.

OCDE (a publicar^[1]), *Supporting Portugal's implementation of the European Child Guarantee: Governance, monitoring, and data development*, Publicações da OCDE, Paris.

Bibliografia

- Batista, I. et al. (2023), *An analysis of policies in the 27 EU Member States European Social Policy Analysis Network (ESPAN)*. [6]
- Dirwan, G. e O. Thévenon (2023), «Integrated policy making for child well-being: Common approaches and challenges ahead», *OECD Papers on Well-being and Inequalities*, N.º 16, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a5202af-en>. [8]
- Comissão Europeia (2021), *Proposta de recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância*, Comissão Europeia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0062&qid=1642497870316>. [2]
- MTSSS (2024), *Coordenação Nacional da Garantia para a Infância em Portugal: Relatório Bienal*, Núcleo Nacional de Coordenação da Garantia para a Infância, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. [3]
- OCDE (2024), *OECD Youth Policy Toolkit*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/74b6f8f3-en>. [7]
- OCDE (2024), *Valuing and Sharing Local Knowledge and Capacity: Practical approaches for enabling locally led development co-operation*, <https://one.oecd.org/document/DCD%282024%2928/en/pdf>. [4]
- OCDE (2022), *Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People*. [9]
- OCDE (2021), *Measuring What Matters for Child Well-being and Policies*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e82fded1-en>. [5]
- OCDE (a publicar), *Supporting Portugal's implementation of the European Child Guarantee: Governance, monitoring, and data development*, Publicações da OCDE, Paris. [1]

Contacto

Para mais informações, entre em contacto connosco: wellbeing@oecd.org e govcontact@oecd.org

Este trabalho é publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões e os argumentos aqui expressos não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países membros da OCDE.

Este documento foi elaborado com a ajuda financeira da União Europeia. As opiniões aqui expressas não podem, de modo algum, ser tidas como reflexo da opinião oficial da União Europeia. O projeto foi financiado pela União Europeia através do Instrumento de Assistência Técnica e executado pela OCDE, em cooperação com a Comissão Europeia.

O presente documento, bem como quaisquer dados e mapas nele incluídos, não prejudicam o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais e o nome de qualquer território, cidade ou zona.

© OCDE 2025



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Este trabalho está disponível sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Ao utilizar este trabalho, aceita ficar vinculado aos termos desta licença (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribuição - tem de citar o trabalho.

Traduções - o trabalho original deve ser citado, as alterações ao original devem ser identificadas e deve ser adicionado o seguinte texto: *Em caso de discrepância entre a obra original e a tradução, apenas o texto da obra original deve ser considerado válido.*

Adaptações - o trabalho original deve ser citado e deve ser acrescentado o seguinte texto: *Trata-se de uma adaptação de um trabalho original da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta adaptação não devem ser apresentados como representando as opiniões oficiais da OCDE ou dos seus países membros.*

Material de terceiros - a licença não se aplica a material de terceiros no trabalho. Se utilizar esse material, é responsável por obter permissão do terceiro e por quaisquer queixas de infração.

Não deve utilizar o logótipo da OCDE, a identidade visual ou a imagem da capa sem autorização expressa, nem sugerir que a OCDE aprova a sua utilização da obra.

Qualquer litígio decorrente desta licença deve ser resolvido por arbitragem em conformidade com as Regras de Arbitragem do Tribunal Permanente de Arbitragem 2012. A sede da arbitragem é Paris (França). O número de árbitros é um.