

## A LUTA CONTRA A POBREZA, A EXCLUSÃO SOCIAL E A DISCRIMINAÇÃO

Ao apoiar os Estados-Membros na luta contra a pobreza, a exclusão social e a discriminação, a União Europeia tem por objetivo reforçar a inclusão e a coesão da sociedade europeia e permitir a todas as pessoas gozarem de igualdade de acesso às oportunidades e aos recursos.

### BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, artigos 19.º, 145.º a 161.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e Título III da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

### OBJETIVOS

A luta contra a pobreza e a exclusão social constitui um dos objetivos específicos de política social da UE e dos seus Estados-Membros. De acordo com o artigo 153.º do TFUE, a inclusão social deve ser alcançada unicamente com base numa cooperação não legislativa – o Método Aberto de Coordenação (MAC) – enquanto o artigo 19.º do TFUE permite à UE atuar na luta contra a discriminação, oferecendo proteção jurídica às potenciais vítimas e estabelecendo medidas de incentivo.

### REALIZAÇÕES

#### A. O combate à pobreza e à exclusão social

Entre 1975 e 1994, a Comunidade Económica Europeia levou a cabo diversos projetos-piloto e programas-piloto que visavam combater a pobreza e a exclusão. No entanto, dada a inexistência de uma base jurídica, a ação comunitária neste domínio foi sempre contestada.

Esta situação mudou com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, que consagrou a erradicação da exclusão social como um objetivo da política social da Comunidade. Em 2000, foi criado o Comité de Proteção Social para promover a cooperação entre os Estados-Membros e com a Comissão (artigo 160.º do TFUE).

A Estratégia de Lisboa, lançada em 2000, criou um mecanismo de acompanhamento e coordenação para definir objetivos e medir a pobreza recorrendo a vários indicadores. Incluía igualmente orientações para os Estados-Membros e planos de ação nacionais contra a pobreza e estabelecia um novo quadro de cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros: o MAC, um processo voluntário de cooperação política baseado na aceitação de objetivos e indicadores comuns. As partes interessadas, nomeadamente os parceiros sociais e representantes da sociedade civil, também cooperam neste processo. Desde 2006, um novo quadro de política social, o MAC no domínio da proteção social e da inclusão social (MAC social), agrupou e integrou três MAC

distintos sobre a inclusão social, a saúde e os cuidados continuados, bem como as pensões.

Na sua [Recomendação](#), de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, a Comissão declarou que os Estados-Membros devem conceber e aplicar «uma estratégia global e integrada de inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade».

A Estratégia Europa 2020 introduziu um novo objetivo comum na luta contra a pobreza e a exclusão social: reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza e tirar mais de 20 milhões de pessoas da pobreza até 2020. Este objetivo não foi alcançado. No [Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), de março de 2021, a Comissão definiu uma nova grande meta: reduzir o número de pessoas que vivem em situação de pobreza em, pelo menos, 15 milhões (incluindo, pelo menos, 5 milhões de crianças) até 2030. Os objetivos nacionais correspondentes foram apresentados em junho de 2022.

A Comissão lançou, em dezembro de 2010, a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social, uma das sete iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, juntamente com uma lista das principais iniciativas, nomeadamente uma avaliação das estratégias de inclusão ativa a nível nacional e um [livro branco sobre pensões](#).

Após a criação, em 2010, do Semestre Europeu, a Comissão apresentou uma [proposta](#) em 2013 para reforçar a dimensão social na governação da união económica e monetária, em resposta aos apelos do Conselho Europeu e do Parlamento. Uma componente-chave é o painel de indicadores sociais, que abrange um conjunto de indicadores, nomeadamente a desigualdade de rendimentos, o rendimento disponível das famílias, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social, a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação e o impacto das transferências sociais na redução da pobreza.

Em novembro de 2017, as três principais instituições da UE manifestaram o seu empenho em relação ao [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) (PEDS) numa proclamação conjunta. O PEDS estabelece a proteção e a inclusão sociais como um dos três domínios principais (ver ficha [2.3.1](#) Política social e de emprego: princípios gerais). O PEDS foi utilizado para lançar uma série de iniciativas legislativas e políticas, como a [Diretiva \(UE\) 2019/1152](#) relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis, e o pacote «Justiça Social», que inclui o [Regulamento \(UE\) 2019/1149](#) que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, a [Recomendação do Conselho](#), de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria e a [Diretiva \(UE\) 2022/2041](#) relativa a salários mínimos adequados, que visa combater a pobreza no trabalho.

O Plano de Ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, de março de 2021, incluía uma série de iniciativas: a [Estratégia da UE sobre os direitos da criança](#), a [recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância](#), a [Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo](#), a [recomendação do Conselho relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa](#), a [Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados](#) e um [Grupo de Alto Nível sobre o futuro da proteção social e do Estado-providência](#), que apresentou

21 recomendações para melhorar os sistemas de proteção social e os Estados-providência. Em junho de 2021, os ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais da UE aprovaram uma lista revista de indicadores principais do painel de indicadores sociais.

#### B. Legislação relativa à luta contra a discriminação

O ano de 1997 pode ser entendido como um ponto de viragem graças ao aditamento de um novo artigo (o novo artigo 19.º do TFUE), no Tratado que institui a Comunidade Europeia, que deu poderes ao Conselho para tomar as medidas necessárias para combater a discriminação com base na raça ou origem étnica, religião ou crença, idade, deficiência ou orientação sexual. Em 2003, este artigo foi alterado pelo Tratado de Nice, com vista a permitir a adoção de medidas de incentivo. Em 2009, entrou em vigor a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, designadamente vários artigos sobre igualdade e não discriminação. Em 2011, pela primeira vez na história, a UE tornou-se parte num tratado internacional em matéria de direitos humanos, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD). O PEDS de 2017 reafirmou os princípios da igualdade de género e da igualdade de oportunidades.

Foram adotadas várias diretivas neste domínio:

- A [Diretiva relativa à igualdade racial](#) (2000/43/CE);
- A [Diretiva sobre a igualdade de tratamento no emprego](#) (2000/78/CE);
- A [Diretiva relativa à igualdade de tratamento](#) (2006/54/CE), que compila várias diretivas anteriores relativas à igualdade de oportunidades para os homens e as mulheres;
- A [Diretiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que adota uma perspetiva mais ampla sobre a partilha de responsabilidades de prestação de cuidados entre homens e mulheres.
- A [Diretiva \(UE\) 2022/2381](#) relativa à melhoria do equilíbrio de género nos cargos dirigentes de empresas cotadas e a outras medidas conexas.
- Diretivas relativas às normas aplicáveis aos organismos de promoção da igualdade;
- [Diretiva \(UE\) 2024/1385](#) relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica.

Uma proposta de [diretiva relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas fora do domínio do emprego](#) (Diretiva Horizontal Antidiscriminação), de 2008, ainda não alcançou um consenso no Conselho.

#### C. Financiamento da UE

O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) constitui o principal instrumento de financiamento e disponibiliza fundos da UE para cofinanciar ações destinadas a combater a pobreza, a exclusão e a discriminação e apoiar o acesso das pessoas mais desfavorecidas ao mercado de trabalho (ver ficha [2.3.2](#) Fundo Social Europeu).

Para o período de 2021-2027, o FSE+ dispõe de um orçamento total de quase 99,3 mil milhões de EUR. O [Regulamento FSE+](#) estabelece que 25 % dos fundos sejam afetados à inclusão social, que pelo menos 3 % seja consagrado a ajuda alimentar e assistência

material de base às pessoas mais carenciadas e que nos Estados-Membros onde o número de crianças em risco elevado de pobreza seja superior à média da UE, um mínimo de 5 % dos recursos do FSE+ tenham de ser despendidos em medidas que melhorem a igualdade de acesso das crianças a cuidados de saúde, ensino, e serviços de acolhimento gratuitos, habitação digna e nutrição adequada.

O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) foi criado em 2014 ao abrigo do [Regulamento \(UE\) n.º 223/2014](#). Este fundo apoia as ações dos Estados-Membros destinadas a prestar assistência material, em conjugação com medidas de inclusão social, às pessoas mais carenciadas. No atual período de programação, está integrado no FSE+.

Em setembro de 2020, foi criado o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), a fim de apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para fazer face à pandemia de COVID-19 e preservar o emprego e os rendimentos, especialmente através de regimes de redução do tempo de trabalho. Até ao seu termo, em 31 de dezembro de 2022, tinha concedido 98,4 mil milhões de EUR em empréstimos cruzados aos Estados-Membros.

O [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#) (MRR) entrou em vigor em fevereiro de 2021 com o objetivo de disponibilizar um montante máximo de 723,8 mil milhões de EUR de financiamento até ao final de 2026 para atenuar o impacto económico e social da crise da COVID-19. Dois dos seis pilares do MRR contribuem para a luta contra a pobreza e a exclusão social.

Em março de 2022, na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão apresentou uma proposta relativa à Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE) para introduzir uma maior flexibilidade nas regras da política de coesão para 2014-2020. Os Estados-Membros podem utilizar os referidos recursos para financiar medidas de emergência e prestar apoio imediato nos domínios do emprego, da educação e da inclusão social. O [Regulamento relativo à assistência flexível aos territórios \(FAST-CARE\)](#) amplia o apoio existente prestado ao abrigo da CARE.

No contexto da transição para uma economia com impacto neutro no clima, a União Europeia adotou um conjunto de medidas para garantir que a pobreza e a inclusão social não se agravem. São exemplos destas medidas o Mecanismo para uma Transição Justa, que inclui o Fundo para uma Transição Justa, e o Fundo Social para o Clima.

#### **D. Estratégias da UE visando grupos específicos**

Em março de 2021, a Comissão apresentou uma nova [Estratégia da UE sobre os direitos das pessoas com deficiência 2021-2030](#). Cinco das sete iniciativas emblemáticas da estratégia foram concretizadas, designadamente o centro europeu de recursos AccessibleEU, a Plataforma para a Deficiência e o Cartão Europeu de Deficiência. A execução da estratégia pode ser seguida no [sítio Web do quadro de acompanhamento](#) da Comissão.

A Comissão von der Leyen fez da «União da Igualdade» a prioridade principal, tendo, para o efeito, apresentado uma série de novas iniciativas:

- A [Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025](#), na sequência do Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019;
- A [Diretiva \(UE\) 2023/970 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023 para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres através de transparência remuneratória e mecanismos que garantam a sua aplicação](#);
- O [Plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025](#);
- O [Quadro estratégico da UE para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos](#);
- A [Recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos](#);
- A [Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-2025](#);
- O [Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027](#), que inclui propostas em quatro domínios (educação, emprego, habitação e saúde), destinadas a promover a integração e a inclusão social dos migrantes e das pessoas oriundas da imigração;
- A [Estratégia da UE para combater o antissemitismo e apoiar a vida judaica \(2021-2030\)](#).

As medidas da UE centram-se com frequência nos jovens. Em 2012, confrontada com um elevado número de jovens desempregados, a Comissão propôs um Pacote para o Emprego dos Jovens, seguido da Garantia para a Juventude em 2013. Outra iniciativa destinada a criar novas oportunidades para os jovens foi o Corpo Europeu de Solidariedade, lançado pela Comissão em dezembro de 2016. Em resposta à pandemia de COVID-19 e ao impacto desproporcionado observado nos jovens, a Comissão propôs o [pacote de apoio ao emprego dos jovens](#), que inclui uma [Recomendação do Conselho relativa a «Uma ponte para o Emprego – Reforçar a Garantia para a Juventude»](#). A Comissão lançou uma nova iniciativa de estágios laborais no âmbito do FSE+, denominada ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve) [Aspirar, assimiLar, doMinar, Alcançar], destinada a jovens europeus vulneráveis que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação, para os ajudar a encontrar um lugar no mercado de trabalho. Já mencionadas anteriormente, a [Estratégia da UE sobre os direitos da criança](#) inclui medidas para combater a pobreza, o racismo e a discriminação que afetam as crianças e a [Garantia Europeia para a Infância](#) visa prevenir e combater a exclusão social garantindo que as crianças necessitadas tenham acesso a um conjunto de serviços essenciais. Em janeiro de 2024, a fim de contribuir para a consecução dos objetivos da Garantia para a Infância, a Comissão apresentou um novo quadro de acompanhamento a utilizar pelos Estados-Membros no âmbito do Semestre Europeu.

Foram também adotadas medidas destinadas às pessoas desempregadas de longa duração, nomeadamente na [Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração](#) no mercado de trabalho, de 2016.

## O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento aprovou várias resoluções com o objetivo de reforçar a ação da UE destinada a reduzir a pobreza e a melhorar as condições e as perspetivas das pessoas socialmente desfavorecidas, por exemplo numa resolução de [outubro de 2020](#), na qual manifestou preocupação com os efeitos sociais devastadores da crise da COVID-19, e numa resolução de [março de 2021](#). Nas referidas resoluções o Parlamento solicitava sistemas de proteção social robustos e a criação de um sistema europeu de resseguro de desemprego. Em fevereiro de 2021, o Parlamento reiterou este último pedido numa [Resolução sobre a redução das desigualdades, com especial destaque para a pobreza no trabalho](#), na qual preconizou a elaboração de uma estratégia europeia global de luta contra a pobreza e exortou a Comissão a apresentar um quadro da UE sobre o rendimento mínimo. O pedido de uma Garantia Europeia para a Infância formulado em 2015 pelo Parlamento foi posto em prática por uma recomendação do Conselho de junho de 2021.

O Tratado de Lisboa (artigo 19.º, n.º 1, do TFUE) conferiu ao Parlamento o poder de aprovação relativamente à adoção de legislação de luta contra a discriminação. O Parlamento desempenhou um papel fundamental no debate que conduziu à inclusão deste artigo e instou reiteradamente a Comissão e os Estados-Membros a zelarem pela aplicação integral e atempada das diretivas antidiscriminação. Numa [resolução de fevereiro de 2018](#), o Parlamento lamentou a falta de progressos em relação à Diretiva Horizontal Antidiscriminação e exortou a Comissão e o Conselho a reencetarem as negociações. O Parlamento reiterou estas exigências em diversas resoluções ulteriores e realizou, em outubro de 2019, um debate em sessão plenária sobre o assunto.

O Parlamento defendeu igualmente a integração da igualdade de género na elaboração de políticas e nos processos orçamentais e a realização de avaliações de impacto em função do género aquando da definição de novas políticas. Várias resoluções demonstraram igualmente a sua preocupação com a dimensão de género da pobreza e com a disparidade de género nas pensões (por exemplo, as resoluções de [junho de 2018](#) e de [novembro de 2017](#)). Uma [resolução de abril de 2018](#) centrava-se na capacitação das mulheres e das raparigas através do setor digital. Numa [resolução de julho de 2022](#) sobre a pobreza entre as mulheres na Europa, o Parlamento reconheceu que a eliminação dos obstáculos existentes à igualdade no mercado de trabalho e ao acesso a serviços a preços acessíveis, nomeadamente os cuidados de longa duração e os serviços de acolhimento de crianças, é uma estratégia essencial para eliminar a pobreza entre as mulheres.

O Parlamento está empenhado em melhorar os direitos das pessoas com deficiência, tendo [solicitado](#), entre várias outras iniciativas, uma ambiciosa estratégia europeia para a deficiência pós-2020 e [exortado](#) as outras instituições da UE e os Estados-Membros a reafirmarem o seu compromisso em prol de uma igualdade inclusiva para as pessoas com deficiência e a aplicarem plenamente a CNUDPD.

O Parlamento [chamou também a atenção](#) para as dificuldades enfrentadas por grupos específicos durante a pandemia, tendo solicitado uma estratégia global de luta contra a pobreza. Em 8 de julho de 2020, o Parlamento aprovou uma [Resolução sobre os](#)

[direitos das pessoas com deficiência intelectual e suas famílias durante a crise de COVID-19](#). Em [setembro de 2020, instou os Estados-Membros](#) a envidarem mais esforços para combater a exclusão social das comunidades ciganas e proteger a sua saúde no contexto da crise de COVID-19. O aumento das taxas de sem-abrigo em toda a UE e a carência de habitação a preços acessíveis são questões que preocupam cada vez mais o Parlamento, tal como demonstrado nas suas resoluções de [novembro de 2020](#) e de [janeiro de 2021](#). Nas referidas resoluções, o Parlamento exortou a Comissão e os Estados-Membros a garantirem que o direito a uma habitação adequada seja reconhecido e juridicamente vinculativo enquanto direito humano fundamental na legislação nacional e da UE.

Em outubro de 2022, no contexto da crise energética e do custo de vida, o Parlamento aprovou uma [resolução sobre a resposta da UE ao aumento dos preços da energia na Europa](#), instando os Estados-Membros a garantir que as pessoas possam manter as suas casas aquecidas e a evitar despejos de agregados familiares vulneráveis. A resolução salientava que muitas pessoas já se encontravam em situações vulneráveis antes da crise e alertava para o facto de a inflação poder tornar a situação insuportável para os agregados familiares com baixos rendimentos, sendo a classe média também cada vez mais afetada. Incentivava os Estados-Membros a utilizarem plenamente as opções existentes para reduzir os impostos sobre os produtos energéticos e instava a Comissão a ponderar a possibilidade de permitir aos Estados-Membros introduzir novas isenções ou reduções temporárias dos impostos especiais de consumo e dos impostos sobre a energia. Em resposta, a Comissão publicou, [em outubro de 2023, uma recomendação sobre a pobreza energética](#).

Para obter mais informações sobre este tema, consulte o sítio Web da [Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais](#).

Samuel Goodger / Monika Makay  
05/2024