



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 todos os cidadãos gozarem de igualdade de acesso às oportunidades e aos recursos.

BASE JURÍDICA

Artigos 19.º, 145.º a 150.º e 151.º a 161.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

A luta contra a pobreza e a exclusão social constitui um dos objetivos específicos da UE e dos Estados-Membros em matéria de política social. De acordo com o artigo 153.º do TFUE, a inclusão social deve ser alcançada unicamente com base numa cooperação não legislativa — 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 uma série de projetos-piloto e programas 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.

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, esta situação mudou. Conforme previsto no artigo 160.º do TFUE, foi criado em 2000 um Comité de Proteção Social destinado a promover a cooperação entre os Estados-Membros e com a Comissão.

A Estratégia de Lisboa, lançada em 2000, introduziu um mecanismo de supervisão e coordenação que consiste na definição de objetivos, na avaliação da pobreza com base num conjunto de indicadores e valores de referência, diretrizes para os Estados-Membros e planos de ação nacionais de luta contra a pobreza. O método aberto de coordenação (MAC) — um processo voluntário de cooperação política baseado no



acordo de objetivos comuns e na medição dos progressos obtidos na consecução destes objetivos através de indicadores comuns — foi aplicado, em conformidade com a prática noutros domínios da política social.

Em 2006, foi criado um novo quadro político, o método aberto de coordenação para a proteção social e a inclusão social (MAC social), que agrupou e integrou três OMC separados sobre inclusão social, os cuidados de saúde e os cuidados continuados, bem como as pensões. Os principais objetivos do MAC social incluem: a coesão social, a igualdade entre homens e mulheres, bem como a igualdade de oportunidades para todos através de regimes de proteção social eficientes; uma interação efetiva e mútua entre os objetivos de Lisboa de crescimento, emprego e coesão social; a boa governança; e a participação dos agentes relevantes.

Com a sua [recomendação](#) sobre a inclusão ativa de pessoas excluídas do mercado de trabalho, de outubro de 2008, a Comissão atualizou a [recomendação do Conselho 92/441/CEE](#) e insta os Estados-Membros a que «concebam e implementem 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».

Uma das principais inovações introduzidas pela Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, adotada em 2010, foi a definição de 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. O número de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social aumentou entre 2009 e 2012 e, subsequentemente, começou a diminuir. O valor de 2018 mostra uma diminuição de 8,2 milhões em comparação com a base de referência de 2008 (Eurostat).

Para alcançar este objetivo, a Comissão lançou, em dezembro de 2010, a Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social, juntamente com uma lista das principais iniciativas, nomeadamente uma avaliação das estratégias de inclusão ativa a nível nacional e o seu [Livro Branco sobre Pensões \(COM\(2012\)0055\)](#). Desde 2011, a Convenção Anual da plataforma tem permitido reunir decisores políticos, os principais intervenientes e pessoas que passaram por situações de pobreza.

Confrontada com um número cada vez maior de pessoas em risco de pobreza na Europa devido à crise, a Comissão adotou duas novas iniciativas em 2013.

Na sua Comunicação intitulada «Investimento social a favor do crescimento e da coesão – Pacote do Investimento Social», de fevereiro de 2013, a Comissão instou os Estados-Membros a darem prioridade ao investimento social nos cidadãos e sobretudo ao investimento nas crianças a fim de quebrar o ciclo vicioso da desigualdade.

Além disso, em outubro de 2013, a Comissão apresentou uma [proposta](#) para reforçar a dimensão social na governação da União Económica e Monetária, em resposta aos apelos do Conselho Europeu. Uma componente-chave é o painel de indicadores sociais, um instrumento de análise destinado a detetar situações em toda a UE que exijam um acompanhamento mais atento e que inclui cinco indicadores sociais: desemprego; desemprego jovem e proporção de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET); rendimento disponível das famílias;



taxa de risco de pobreza; e desigualdades de rendimentos. Após o exercício do Semestre Europeu de 2014, o painel de indicadores foi incluído no relatório conjunto sobre o emprego anexo à Análise Anual do Crescimento, o qual estabelece prioridades políticas estratégicas. Para além disso, em 2015 foram adicionados três indicadores no domínio do emprego (a taxa de atividade, o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração) ao Relatório sobre o Mecanismo de Alerta do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, embora não desencadeiem quaisquer novas medidas, uma vez que a Comissão entende que não implicam, em si, um agravamento dos riscos macrofinanceiros. O Parlamento Europeu apelou, em várias resoluções, para a inclusão de indicadores adicionais, como os níveis de pobreza infantil e a privação de alojamento (ver as suas resoluções de 11 de março de 2015 e de 25 de novembro de 2014).

Em abril de 2017, com vista a apoiar a convergência no sentido de melhores condições de vida e de trabalho em mercados de trabalho cada vez mais flexíveis, a Comissão lançou o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#). Em novembro de 2017, as três principais instituições da UE manifestaram o seu empenho em relação ao pilar numa proclamação conjunta. O Pilar estabelece a proteção social e a inclusão social como um dos três domínios principais (ver ficha [2.3.1](#). Política social e de emprego: princípios gerais).

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais tem sido utilizado para lançar uma série de iniciativas legislativas e políticas, como a [Diretiva \(UE\) 2019/1152](#) do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia, e o pacote «Justiça Social», que inclui o [Regulamento \(UE\) 2019/1149](#) que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho e a [Recomendação do Conselho](#), de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes.

B. Legislação relativa à luta contra a discriminação

O ano de 1997 pode ser entendido como um ponto de viragem graças à introdução de um novo artigo, o artigo 13.º (novo artigo 19.º do TFUE), no Tratado que institui a Comunidade Europeia (TCE), que deu poderes ao Conselho para tomar as medidas necessárias para combater a discriminação com base em novas razões, nomeadamente a raça ou a origem étnica, a religião ou crença, a idade, a deficiência e a orientação sexual. Em 2003, este artigo foi alterado pelo Tratado de Nice, com vista a permitir a adoção de medidas de incentivo.

Várias diretivas foram adotadas posteriormente:

- [Diretiva sobre a igualdade social](#) (2000/43/CE),
- [Diretiva sobre a igualdade de tratamento no emprego](#) (2000/78/CE),
- [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.

Uma análise comparativa da legislação anti discriminação na Europa (2017) realça que estas diretivas vieram reforçar em grande medida a proteção jurídica contra



a discriminação em toda a Europa, apesar de existirem pequenas lacunas na transposição em alguns Estados-Membros.

Duas outras propostas de diretiva da Comissão para reforçar a igualdade não lograram alcançar consenso no Conselho: a diretiva relativa ao equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração das empresas de 2012 e a diretiva relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre pessoas fora do emprego (a diretiva horizontal de luta contra a discriminação), proposta em 2008. Uma diretiva sobre a licença de maternidade (2008, que altera uma diretiva de 1992), que tinha o apoio do Parlamento, foi retirada em julho de 2015 após anos de impasse no Conselho. Em vez disso, foi adotada, em junho de 2019, a [Diretiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores como um dos objetivos concretos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (ver ficha [2.3.1](#). Política social e de emprego: princípios gerais). Desta forma a partilha de responsabilidades familiares entre mulheres e homens ao nível da prestação de cuidados assume, com esta diretiva, uma perspetiva mais abrangente.

C. Financiamento da UE

O Fundo Social Europeu (FSE) constitui o principal instrumento de financiamento e disponibiliza fundos da UE para cofinanciar ações destinadas a combater a discriminação e apoiar o acesso dos mais desfavorecidos ao mercado de trabalho (ver ficha [2.3.2](#). Fundo Social Europeu).

O Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) é gerido diretamente pela Comissão e apoia, nomeadamente, a modernização das políticas de emprego e sociais. Proporciona financiamento a nível da UE com o objetivo de garantir uma proteção social adequada e digna, promover o emprego de elevada qualidade e sustentável e combater a discriminação, a exclusão social e a pobreza. Um dos seus três eixos, o eixo Progress, presta apoio financeiro para testar inovações sociais e do mercado de trabalho, bem como a organizações para as ajudar a melhorar a sua capacidade de desenvolver e apoiar a aplicação dos instrumentos e políticas da UE.

Em março de 2014, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE\) n.º 223/2014](#) relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD). Este fundo apoia as ações dos Estados-Membros destinadas a prestar assistência material, em conjugação com medidas de inclusão social, às pessoas mais carenciadas.

Em maio de 2018, a Comissão apresentou a sua proposta de FSE + (2021-2027) com um financiamento de 101,2 mil milhões de euros. O FSE + incorporará o FSE, o FEAD, o EaSI, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) e o Programa «Saúde».

D. Estratégias da UE visando grupos específicos

Em novembro de 2010, a Comissão adotou uma [Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 \(COM\(2010\)0636\)](#), com base no Plano de Ação a favor das Pessoas com Deficiência 2004-2010, e conducente a um projeto-piloto relativo a um Cartão Europeu de Deficiente e a medidas legislativas, como a Lei sobre a Acessibilidade da Web ([Diretiva \(UE\) 2016/2102](#)) e a Lei Europeia da Acessibilidade ([Diretiva \(UE\) 2019/882](#)). No que respeita à igualdade de género, um novo programa, o



[Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género 2016-2019](#), surge na sequência da Estratégia para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2010-2015 da Comissão que define as principais prioridades. Confrontada com um elevado número de jovens desempregados, a Comissão propôs, em 2012, um Pacote para o Emprego dos Jovens, seguido da Garantia para a Juventude em 2013. Além disso, em fevereiro de 2016, o Conselho adotou uma recomendação sobre a integração dos desempregados de longa duração, tal como proposto pela Comissão. Em dezembro de 2016, a Comissão lançou o Corpo Europeu de Solidariedade com o objetivo de criar novas oportunidades para os jovens (ver ficha [2.3.3](#). Política de emprego).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

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 ativo 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 relevantes. Na sua [resolução, de 7 de fevereiro de 2018](#), sobre a proteção e a não discriminação das minorias nos Estados-Membros da UE, o Parlamento lamentou a falta de progressos efetuados na adoção da diretiva horizontal anti discriminação e exortou a Comissão e o Conselho a relançarem as negociações. Reiterou estas exigências nas resoluções de março de 2018 e de janeiro e fevereiro de 2019, tendo realizado um debate em sessão plenária sobre o assunto em outubro de 2019. O Parlamento tem insistido na necessidade de combate às desigualdades enquanto estímulo à criação de emprego e ao crescimento e defendido a integração da perspetiva de género na elaboração de políticas e processos orçamentais e a realização de avaliações de impacto em função do género aquando da definição de novas políticas. Várias resoluções demonstraram a sua preocupação com a dimensão de género da pobreza e com a disparidade de género nas pensões (por exemplo, [resoluções de 14 de junho de 2017](#) e de [16 de novembro de 2017](#)). A sua resolução de [17 de abril de 2018](#) centra-se na capacitação das mulheres e das raparigas através do setor digital.

O Parlamento aprovou, em diversas ocasiões, resoluções com o objetivo de reforçar a ação da UE para melhorar as condições e perspetivas das pessoas desfavorecidas socialmente e para reduzir a pobreza (por exemplo a sua [resolução](#), de 14 de março de 2018, sobre aspetos sociais e relativos ao emprego na Análise Anual do Crescimento).

Na sua resolução adotada em [19 de janeiro de 2017](#) sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Parlamento propôs uma série de iniciativas para reforçar a dimensão social, tais como:

- uma diretiva-quadro relativa a condições de trabalho dignas em todas as formas de emprego,
- coordenação e avaliação comparativa da qualidade à escala europeia dos salários mínimos nacionais,
- regimes nacionais de rendimento mínimo (ver também a sua resolução de 20 de outubro de 2010),



- uma garantia para as crianças,
- conclusão obrigatória do ensino secundário,
- reequilíbrio da governação económica europeia através de objetivos sociais mais ambiciosos.

A Comissão está atualmente a analisar a viabilidade da ação relativa a uma Garantia para as Crianças. A nova Comissão, liderada por Ursula von der Leyen, manifestou a sua intenção de propor uma Garantia para as Crianças, bem como uma série de outras medidas, tais como um plano de ação para aplicar plenamente o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, um instrumento jurídico sobre um salário justo para todos os trabalhadores, um sistema europeu de resseguro do subsídio de desemprego e nova legislação no domínio da luta contra a discriminação, incluindo uma nova estratégia para a igualdade de género.

Aoife Kennedy
11/2019

