Parlamento Europeu
2024-2029

Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais

2025/2095(INI)

3.6.2025

PROJETO DE RELATÓRIO

«Elaborar uma nova estratégia da UE de combate à pobreza»
(2025/2095(INI))

Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais

Relator: João Oliveira

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

«Elaborar uma nova estratégia da UE de combate à pobreza»
(2025/2095(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

– Tendo em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) e o respetivo plano de ação, com as suas metas para 2030, e o painel de indicadores sociais da UE,

– Tendo em conta a Declaração do Porto, de 8 de maio de 2021, os compromissos renovados no Fórum Social do Porto de 2023, e a Declaração de La Hulpe, de 16 de abril de 2024,

– Tendo em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em Nova Iorque, em setembro de 2015,

– Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada em Nova Iorque, em 20 de novembro de 1989,

– Tendo em conta o Pacto das Nações Unidas sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966,

– Tendo em conta a Carta Social Europeia, adotada em Turim, em 1961,

– Tendo em conta a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em Nova Iorque, em 13 de dezembro de 2006,

– Tendo em conta a Resolução das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 2019, sobre os direitos da criança,

– Tendo em conta a Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores,

– Tendo em conta a Recomendação 2013/112/UE da Comissão, de 20 de fevereiro de 2013, intitulada «Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade»,

– Tendo em conta a Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2019, relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de janeiro de 2021, sobre o acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis para todos,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 10 de fevereiro de 2021, sobre a redução das desigualdades, com especial destaque para a pobreza no trabalho,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 29 de abril de 2021, sobre uma Garantia Europeia

para a Infância,

– Tendo em conta a sua Resolução, de 21 de novembro de 2023, sobre a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social em tempos de crise para as crianças e as suas famílias,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 24 de março de 2021, intitulada «Estratégia da UE sobre os direitos da criança»,

– Tendo em conta a Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 7 de junho de 2023, relativa a uma abordagem abrangente à saúde mental,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 5 de março de 2020, intitulada «Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025»,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 7 de outubro de 2020, intitulada «Uma União da igualdade: Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos»,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2021, intitulada «União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030»,

– Tendo em conta a Recomendação do Conselho, de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa,

– Tendo em conta o projeto de parecer do Comité das Regiões Europeu, de 17 de junho de 2025, sobre uma Estratégia de Combate à Pobreza da União Europeia,

– Tendo em conta os relatórios pertinentes do Relator Especial das Nações Unidas sobre pobreza extrema e direitos humanos,

– Tendo em conta o relatório da Rede Europeia Antipobreza (2025) intitulado «Towards the Eradication of Poverty»,

– Tendo em conta o relatório da ATD Fourth World (20225) intitulado «Paving the Way towards an EU Anti-Poverty Strategy!»,

– Tendo em conta os relatórios da Social Platform (2025) intitulados «EU Anti-Poverty Strategy» e «A post-2027 Multiannual Financial Framework for Social Europe»,

– Tendo em conta o relatório da Eurochild (2022) intitulado «(In)visible children – Eurochild 2022 report on children in need across Europe»,

– Tendo em conta o artigo 55.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Comissão dos Direitos das Mulheres e da Igualdade dos Géneros,

– Tendo em conta o relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A10-

000/2025),

A. Considerando que a pobreza constitui uma violação dos direitos humanos e dos povos e que a necessidade da sua erradicação exige uma distribuição da riqueza mais justa e de políticas que assegurem o carácter indivisível e universal dos direitos políticos, económicos, sociais e culturais;

Por uma estratégia orientada para a erradicação da pobreza

1. Insta a Comissão Europeia a apresentar uma Estratégia de Combate à Pobreza (doravante «Estratégia») que inclua como linhas orientadoras e objetivos gerais:

   a) O reconhecimento da pobreza como uma situação de violação dos direitos humanos e dos povos;
   b) O estabelecimento do objetivo da urgente erradicação da pobreza, o mais tardar até 2035;
   c) A articulação adequada entre a UE e os Estados-Membros, assim como com as regiões, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, para a realização deste objetivo;
   d) A abordagem global e integrada das políticas e medidas de combate à pobreza e o objetivo da sua erradicação como critério transversal das políticas sectoriais;
   e) A participação das pessoas em situação de pobreza na definição, implementação e avaliação das políticas que lhes são dirigidas, de forma adequada, efetiva e transparente;

Uma distribuição mais justa da riqueza

2. Insta a Comissão e os Estados-Membros a efetivar o objetivo do pleno emprego como orientação das políticas económicas e sociais;

3. Insta a Comissão e os Estados-Membros a promoverem políticas de proteção e promoção dos direitos laborais e elevação da qualidade do emprego, incluindo vínculos de trabalho estáveis, salários justos, condições de trabalho dignas e seguras e o acesso à proteção social;

4. Recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que estudem a criação de um instrumento de combate à pobreza através da realização universal do direito ao trabalho e do objetivo do pleno emprego, dirigido prioritariamente ao combate ao desemprego e subemprego;

5. Solicita à Comissão que apresente uma iniciativa relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão social e laboral ativa e contribua para a erradicação da pobreza, respeitando as competências dos Estados Membros, as especificidades nacionais dos sistemas de proteção social e o princípio da subsidiariedade;

Garantir o carácter indivisível e universal dos direitos políticos, económicos, sociais e culturais

6. Exorta a Comissão e os Estados-Membros a combater a pobreza promovendo políticas que assegurem o carácter indivisível e universal dos direitos políticos, económicos, sociais e culturais;

7. Insta a Comissão e os Estados-Membros a aumentarem significativamente o investimento público em políticas que garantam serviços públicos universais, gratuitos e de elevada qualidade, considerando o contributo que dão para romper os ciclos de pobreza, designadamente em questões como a educação, os cuidados de saúde, a proteção social, bem como o acesso universal a habitação digna, água e saneamento, energia, transportes e atividades culturais e de lazer;

8. Insta a Comissão a apoiar os Estados-Membros na promoção de uma política de habitação que assegure o acesso universal a este direito e que inclua a consideração específica da situação das pessoas sem-abrigo; insta a Comissão a desenvolver um plano para satisfazer as necessidades de habitação de todos os cidadãos dos países que integram a UE — incluindo a criação de financiamento adicional e específico da UE para a expansão e requalificação dos parques habitacionais públicos;

9. Insta a Comissão e os Estados-Membros a adotarem medidas efetivas dirigidas à concretização do princípio do «trabalho igual, salário igual», combatendo as desigualdades e discriminações laborais, designadamente as que atingem as mulheres;

10. Insta os Estados-Membros a desenvolverem políticas de reforço dos direitos de maternidade, paternidade e parentalidade, promovendo a conciliação entre a vida laboral e a vida familiar, facilitando o regresso ao trabalho das mulheres após a gravidez e a licença de maternidade e assegurando condições adequadas para a amamentação em contexto laboral;

11. Exorta os Estados-Membros a garantirem o acesso universal a cuidados de saúde maternos, neonatais e pediátricos públicos, acessíveis e de qualidade;

12. Insta os Estados-Membros a reforçarem os sistemas de segurança social de carácter público, universal e solidário, por forma a garantir uma proteção social plena e efetiva aos trabalhadores e pensionistas e a prevenir a pobreza;

13. Insta a Comissão e os Estados-Membros a considerar os designados fenómenos escondidos de pobreza, a combater a estigmatização das pessoas em situação de pobreza e o não aproveitamento das prestações sociais disponíveis, bem como a ter em conta que os idosos, as pessoas com deficiência, as famílias monoparentais, as minorias étnicas ou os migrantes são grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social;

14. Recomenda aos Estados-Membros o aumento do apoio às famílias e pessoas em situações vulneráveis através de serviços sociais de saúde mental e de apoio psicossocial;

Combater a pobreza aprofundando a participação política democrática

15. Insta a Comissão e os Estados-Membros a garantirem mecanismos adequados, efetivos e transparentes de participação política das pessoas em situação de pobreza na tomada de decisão, na execução e na avaliação das políticas que lhes são dirigidas, aos vários níveis de decisão;

16. Recomenda a realização de uma conferência anual destinada a avaliar a concretização da Estratégia, com uma composição ampla e diversa, incluindo pessoas em situação de pobreza;

17. Considera que a Comissão deve reforçar os meios destinados a apoiar as organizações sociais de natureza diversa que intervêm no combate e na prevenção da pobreza;

Uma articulação institucional correta e recursos orçamentais adequados

18. Considera que o sucesso da Estratégia dependerá também da articulação correta entre os vários níveis de decisão e intervenção;

19. Considera que o âmbito das responsabilidades ao nível da UE, dos Estados-Membros e das Regiões para a concretização do objetivo de erradicação da pobreza deve ser definido de forma adequada, no respeito pelo princípio da subsidiariedade;

20. Insta a Comissão a introduzir na Estratégia um princípio horizontal de consideração dos impactos das políticas sectoriais na pobreza que integre a obrigatoriedade de realização de uma análise de impacto *ex ante*;

21. Recomenda que a Estratégia tenha um responsável ao nível da Comissão Europeia e que cada Estado-Membro nomeie um coordenador nacional e elabore um plano de ação nacional, envolvendo na sua execução as autoridades locais e regionais, bem como as organizações que intervêm no combate e prevenção da pobreza;

22. Insta ao reforço do próximo quadro financeiro plurianual (QFP) e a um melhor uso do FSE+, do FEDER, do FEAD e do FAMI, a fim de reforçar as políticas que contribuam para a erradicação da pobreza;

23. Reitera a necessidade de aumento urgente do financiamento da Garantia para a Infância, com um orçamento específico de, pelo menos, 20 mil milhões de EUR; insiste em que este orçamento específico seja integrado no próximo QFP no âmbito do FSE+.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A proposta de relatório encara a pobreza como uma violação dos direitos humanos e dos povos e considera que estes direitos — políticos, económicos, sociais e culturais — devem ser integralmente respeitados, sendo universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, devendo ser esse o cerne das políticas de combate à pobreza.

A pobreza e a exclusão social são o reflexo da distribuição desigual da riqueza, quer quanto aos rendimentos, quer quanto ao património.

A origem multifatorial e a expressão multidimensional da pobreza exigem políticas que visem a coesão social e evitem que as desigualdades se agravem. O combate eficaz à pobreza exige uma abordagem integrada que ataque de forma global a pobreza nas suas raízes profundas com políticas que não a compartimentalizem ou segmentem, nem a entendam como um fenómeno social natural ou inexoravelmente presente.

Em 2024, 93,3 milhões de pessoas na UE (21,0 % da população) estavam em risco de pobreza ou exclusão social; o risco de pobreza ou exclusão social na UE era mais elevado para as mulheres do que para os homens (21,9 %, em comparação com 20,0 %); a nível da UE, o estatuto profissional influenciou fortemente a taxa de risco de pobreza ou exclusão social, que varia entre 10,9 % para os trabalhadores por conta de outrem e 66,6% para os desempregados; 21,9% da população da UE que vivia em agregados familiares com filhos a cargo estava em risco de pobreza ou exclusão social em 2024.

Verificaram-se retrocessos em alguns domínios nos últimos anos ao nível da UE: os indicadores da taxa de crianças em risco de pobreza — a pobreza infantil passou de 23,6 % em 2019 para 24,2 % em 2024 — e a eficácia da proteção social na redução da pobreza diminuiu no período 2021-2024 de 37,1% para 34,4%.

O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado em 2021, estabelece o objetivo limitado da redução do número de pessoas em situação de pobreza em 15 milhões, entre as quais 5 milhões de crianças, até 2030. Considerar apenas esse objetivo significaria que cerca de 78 milhões de pessoas, incluindo 15 milhões de crianças na UE, ainda estariam em risco de pobreza e exclusão social por essa altura.

No entender do relator é, assim, fundamental que, ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia, se estabeleça a erradicação da pobreza como desígnio político de progresso social, seja na Estratégia da União Europeia de Combate à Pobreza e respetivos planos de ação nacionais, seja na revisão do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Considera-se igualmente que esse objetivo deve ser tido em conta de forma global em todas as políticas sectoriais. Devem ser tidos em conta os impactos específicos que as decisões tomadas sectorialmente podem ter na pobreza e também a necessidade da sua articulação. Por isso se considera importante introduzir uma análise *ex ante* dos impactos das políticas sectoriais na pobreza.

Os dados estatísticos confirmam o impacto significativo do acesso ao emprego, de salários justos e das transferências sociais na redução do risco da pobreza.

Porém, também expõem a grave realidade dos trabalhadores em situação de pobreza em

resultado de baixos salários, da precariedade laboral, da descontinuidade na prestação do trabalho ou do seu carácter parcial.

Para mais, evidenciam que as mulheres são atingidas por níveis mais elevados de pobreza em resultado de discriminações e desigualdades em relação aos homens, de que são exemplo as maiores dificuldades no acesso ao emprego, as disparidades salariais, a menor intensidade de trabalho, as carreiras profissionais tendencialmente mais curtas, as disparidades no valor de pensões e prestações sociais, a distribuição desigual de cuidados e tarefas domésticas e as dificuldades no acesso a cuidados de saúde específicos.

O relator considera indispensável que a estratégia leve a Comissão e os Estados-Membros a efetivar o objetivo do pleno emprego como orientação das políticas económicas e sociais.

Nesse âmbito devem ser promovidas e apoiadas políticas de elevação da qualidade do emprego e das condições de trabalho, deve ser estudada a criação de um instrumento de combate à pobreza através da realização universal do direito ao trabalho e do objetivo do pleno emprego e deve ser apresentada uma iniciativa no seguimento da recomendação do Conselho relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão social e laboral ativa e contribua para a erradicação da pobreza.

Por forma a garantir uma proteção social plena e efetiva aos trabalhadores e a prevenir a pobreza, os Estados-Membros deverão reforçar os sistemas de segurança social de carácter público, universal e solidário.

Tanto a Comissão como os Estados-Membros deverão adotar medidas efetivas dirigidas à concretização do princípio do «trabalho igual, salário igual», combatendo as desigualdades e discriminações laborais, designadamente as que atingem as mulheres.

Os Estados-Membros deverão prestar especial atenção à garantia do acesso universal a cuidados de saúde maternos, neonatais e pediátricos públicos, acessíveis e de qualidade, assim como ao desenvolvimento de políticas de reforço dos direitos de maternidade, paternidade e parentalidade, promovendo a conciliação entre a vida laboral e a vida familiar, facilitando o regresso ao trabalho das mulheres após a gravidez e a licença de maternidade e assegurando condições adequadas para a amamentação em contexto laboral.

Há também que considerar que os idosos, as pessoas com deficiência, as famílias monoparentais, as minorias étnicas ou os migrantes são grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social e que as crianças migrantes estão sobrerrepresentadas no grupo em risco de pobreza, exigindo a consideração da sua situação específica nas medidas de resposta e prevenção da pobreza.

A pobreza infantil advém da pobreza das famílias e a falta de uma resposta integral conduz ao prolongamento da pobreza no ciclo de vida (primeiro na infância, depois no trabalho e, por fim, na reforma) e acentua a probabilidade de perpetuação intergeracional da pobreza.

Em 14 de junho de 2021, o Conselho adotou a sua Recomendação sobre a Garantia para a Infância com o objetivo de garantir que as crianças necessitadas tenham acesso a serviços essenciais como, por exemplo, serviços gratuitos de cuidados e educação na primeira infância, educação gratuita (incluindo atividades suplementares realizadas nas escolas e, pelo menos, uma refeição saudável por dia escolar), saúde gratuita, nutrição saudável e habitação adequada.

Este importante contributo para o combate à pobreza infantil na UE, no entender do relator, tem de ser acompanhado por uma dotação orçamental específica no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual de, pelo menos, 20 mil milhões de EUR, que crie os meios financeiros de apoio a partir do orçamento da UE aos planos de ação nacionais da Garantia para a Infância.

Uma outra preocupação a considerar é a de contrariar a estigmatização e discriminação das pessoas em situação de pobreza.

Não raras vezes, o combate à pobreza encontra obstáculos em conceções políticas estigmatizantes e discriminatórias das pessoas em situação de pobreza. Elas são falsamente apontadas como beneficiárias de privilégios e direitos que, alegadamente, são negados aos demais cidadãos. As políticas e medidas específicas para combater a pobreza nas suas diversas dimensões são frequentemente apontadas como pretensa comprovação desse privilégio de que beneficiariam as pessoas em situação de pobreza.

Noutras situações são as próprias soluções de combate à pobreza que redundam na estigmatização das pessoas em situação de pobreza. Exemplo disso é a frequente *guetização* de pessoas em situação de pobreza em bairros sociais que, inclusivamente em termos de ordenamento do território e organização das cidades, contribuem para a sua exclusão social.

No estabelecimento da Estratégia da UE de Combate à Pobreza dever-se-ão incluir medidas que visem contrariar a estigmatização e discriminação das pessoas em situação de pobreza e garantir que o combate à pobreza visa a sua integração social, abordando os designados fenómenos escondidos de pobreza e o não aproveitamento das prestações sociais disponíveis.

O combate à pobreza deve basear-se na promoção de políticas que assegurem o carácter indivisível e universal dos direitos políticos, económicos, sociais e culturais. Estas políticas fornecem soluções estruturais de impacto global na coesão social, contrariando a estigmatização e discriminação das pessoas em situação de pobreza, bem como abordagens erradas como a da criminalização da pobreza. Essas soluções devem ser complementadas por medidas de apoio imediatas ou pontuais, sempre que se revelem necessárias para dar respostas adequadas às especificidades de grupos mais vulneráveis.

Neste âmbito, é fundamental assegurar o investimento público em políticas que garantam serviços públicos universais, gratuitos e de elevada qualidade, considerando o contributo que dão para romper os ciclos de pobreza, designadamente em questões tais como a educação, os cuidados de saúde, os serviços sociais, a água e o saneamento, bem como o acesso universal a habitação digna, energia, transportes, alimentação e atividades culturais e de lazer.

Nesse âmbito, a Comissão deve apoiar os Estados-Membros na promoção de uma política de habitação que assegure o acesso universal a este direito, considerando medidas específicas para a situação das pessoas sem-abrigo. A Comissão deve desenvolver um plano que vise a satisfação das necessidades de habitação de todos os cidadãos da UE — incluindo a criação de financiamento adicional e específico da UE para a expansão e requalificação dos parques habitacionais públicos.

O relator considera que as dificuldades psicológicas decorrentes da pobreza e da exclusão social não foram suficientemente tidas em conta na estratégia de saúde mental da Comissão e nos planos de ação nacionais. Por conseguinte, recomenda aos Estados-Membros medidas específicas neste âmbito.

Partindo da compreensão da pobreza como violação dos direitos humanos, é fundamental criar mecanismos para a participação das pessoas em situação de pobreza na definição, execução e avaliação das políticas que lhes são dirigidas. A criação desses mecanismos deve visar o aprofundamento da participação democrática, a capacitação e emancipação social das pessoas em situação de pobreza, bem como a obtenção de resultados mais eficazes e equitativos daquelas políticas.

O relator considera ainda que o sucesso da Estratégia dependerá da articulação correta entre os vários níveis de decisão e intervenção, pelo que deve ser definido com clareza e de forma adequada, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, o âmbito das responsabilidades ao nível da UE, dos Estados-Membros e das regiões para a realização do objetivo de erradicação da pobreza.

O relator recomenda a criação de uma conferência anual para avaliação da concretização da Estratégia, com uma composição ampla e diversa, incluindo pessoas em situação de pobreza.

Partindo da experiência positiva com a Garantia para a Infância, recomenda-se que a Estratégia tenha um responsável ao nível da Comissão Europeia e que cada Estado-Membro nomeie um coordenador nacional e elabore um plano de ação nacional, envolvendo na sua execução as autoridades locais e regionais, bem como as organizações que intervêm no combate e prevenção da pobreza.

A Estratégia da UE de Combate à Pobreza deve reconhecer e apoiar a ação das organizações sociais de natureza diversa que intervêm no combate e prevenção da pobreza, designadamente no apoio direto a pessoas em situação de pobreza.

O próximo quadro financeiro plurianual deverá desempenhar um importante papel no reforço das políticas e do apoio social que contribuam para a erradicação da pobreza, reforçando significativamente e fazendo melhor uso do FSE+, do FEDER, do FEAD e do FAMI.