

ROTEIRO

para uma Estratégia Europeia
de Combate à Pobreza

**PROPOSTA PARA UMA POLÍTICA
MAIS EFICAZ**



OUTUBRO 2024

A Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) é a maior rede europeia de redes nacionais, regionais e locais, envolvendo ONGs de luta contra a pobreza e grupos ou associações de terreno, bem como organizações europeias, ativas no combate à pobreza e à exclusão social. Juntos, defendemos os direitos das pessoas em situação de pobreza e procuramos promover a sua participação nos processos de decisão da UE.

Acreditamos que a erradicação da pobreza e da exclusão social é, antes de mais, uma escolha política. Neste sentido, a EAPN e os seus membros se congratulam-se com o anúncio de uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza nas Orientações Políticas da Comissão Europeia 2024-2029.

A Estratégia de Combate à Pobreza da UE é uma oportunidade única para erradicar a pobreza e a exclusão social da UE. Sendo a maior rede da Europa que defende os direitos e a participação das pessoas em situação de pobreza, a EAPN está disponível para colaborar com a Comissão Europeia no processo de elaboração da estratégia.

Este roteiro tem como objetivo apresentar a visão da EAPN **sobre como garantir que o processo da definição de políticas da Estratégia de Combate à Pobreza da UE se traduza no bem-estar coletivo, através da erradicação da pobreza e da exclusão social.**

Apesar da necessidade urgente de erradicar a pobreza e a exclusão social, a EAPN apela à Comissão Europeia para que **invista tempo e recursos para apresentar uma estratégia o mais ambiciosa e abrangente possível.**

Esta proposta de um roteiro para uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza baseia-se em 4 pilares, refletindo a perspetiva das organizações nossas associadas e das pessoas em situação de pobreza. Estes pilares, tal como são resumidos mais à frente, descrevem a visão e as recomendações da EAPN sobre a forma como a Comissão Europeia deve apresentar a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza.

Este documento será complementado no outono de 2024 com um documento de tomada de posição que apresenta as recomendações dos membros da EAPN sobre o que a Estratégia Europeia deve incluir e priorizar.

PORQUÊ A NECESSIDADE DE UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE COMBATE À POBREZA?

Em 2022, 93,5 milhões de pessoas na UE – 22% da população – estavam em risco de pobreza ou exclusão social. A conclusão é clara: **a UE e os seus Estados-Membros não estão a conseguir dar uma resposta adequada à pobreza e à exclusão social.**

Apesar dos objetivos importantes alcançados pela UE nos últimos anos, como a Recomendação do Conselho sobre o Rendimento Mínimo Adequado ou a Garantia Europeia para a Infância, muitos dos instrumentos e caminhos ainda não foram explorados.

A EAPN tem defendido, desde a sua criação (em 1990), uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza, por duas razões:

1. A complexidade da pobreza ainda não foi eficazmente abordada por uma estratégia europeia.



Até ao momento, a UE tem abordado a pobreza sobretudo como uma questão socioeconómica e individual, **sem ter em conta a sua complexidade e as causas profundas que a originam.**

De facto, a abordagem meritocrática das políticas sociais e anti-discriminação tende a ignorar os vários fatores estruturais que historicamente têm impedido as comunidades marginalizadas de alcançarem a igualdade e uma vida digna.

No entanto, com base na experiência dos nossos associados e das pessoas em situação de pobreza envolvidas no trabalho que desenvolvemos, a erradicação da pobreza requer uma abordagem mais holística do que discursos centrados apenas no emprego ativo e na meritocracia. (ver “O que é a pobreza?”, pág. 5).

Mesmo com a implementação da Garantia Europeia para a Infância e a Recomendação do Conselho sobre o Rendimento Mínimo, é urgente encetar mais esforços para apoiar iniciativas socioeconómicas para combater a pobreza. **A UE está longe de ter esgotado todas as vias possíveis para abordar os aspetos multidimensionais da pobreza.**

Só um instrumento político como uma estratégia europeia permitirá à Comissão Europeia dispor de uma margem de manobra para abordar a complexidade da pobreza e romper com a fragmentação entre os diferentes domínios políticos.

2. As atuais Estratégias e Planos de Ação da UE não são suficientes.

As estratégias (anteriores e atuais) da UE, nomeadamente: a Estratégia para a igualdade das Pessoas LGBTQ 2020-2025, a Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025, a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, bem como os Planos de Ação 2020-2025 sobre a Luta Contra o Racismo e o do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, têm sido fundamentais para clarificar os principais pontos invisíveis nas políticas da UE.

O exemplo da Recomendação do Conselho sobre o Rendimento Mínimo Adequado, como um dos resultados do Plano de Ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mostra as mudanças concretas que as estratégias podem ter na vida das pessoas em situação de pobreza.

No entanto, nenhuma destas estratégias ou planos de ação conseguiu abordar as desigualdades na dinâmica de poder e na distribuição de recursos entre os grupos populacionais, **e muito menos na abordagem de combate à pobreza.**

Por conseguinte, a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza não será apenas fundamental para garantir um nível mínimo de compromisso político, jurídico e orçamental como também servirá como um plano claro para erradicar a pobreza e a exclusão social na UE.

Será também a oportunidade de colmatar a ausência de uma abordagem integrada de erradicação da pobreza por parte das outras áreas políticas da UE.

A ABORDAGEM DA EAPN: 4 PILARES PARA UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE COMBATE À POBREZA

Teoria da Mudança,
transferindo o poder para
erradicar a pobreza.

Participação das
pessoas que vivem ou
viveram em situação de
pobreza e da sociedade
civil.

**Uma abordagem
transversal** com outras
políticas da UE.

Uma estratégia apoiada
por **uma forte
governança e
coordenação**

1. Uma Estratégia transformadora:

Transferir o poder para erradicar a pobreza

O Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais ilustra bem as preocupações da EAPN: ao pretender reduzir a pobreza em 15 milhões de pessoas até 2030, a Comissão Europeia fixou uma meta muito pouco ambiciosa. Ao centrar-se apenas nas medidas de inclusão social, acaba por não abordar muitos aspetos relacionados com a pobreza, como a sua interseção com outras formas de discriminação e a desigualdade na distribuição da riqueza.

O QUE É A POBREZA ?

- **A pobreza é uma violação dos direitos fundamentais.**

Coloca em causa o direito à igualdade, à não discriminação e à dignidade humana.

- **A pobreza é muito mais do que privação material.**

É também uma questão de privação social e psicológica.

- **A pobreza tem as suas raízes na injustiça sistémica e estrutural.**

Resulta da distribuição desigual da riqueza e dos recursos. Está relacionada com as relações de poder e as desigualdades históricas baseadas no género e na expressão do género, na raça, na etnia, na religião, no estatuto de migrante, na idade, na orientação sexual e na deficiência.

Passos para uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza:

Com base na experiência da EAPN e dos seus membros, a erradicação da pobreza e da exclusão social **requer uma mudança de abordagem**. Até ao momento, as políticas da UE relacionadas com este fenómeno têm assumido que a erradicação da exclusão social requer respostas políticas centradas em soluções socioeconómicas e de emprego.

A EAPN acredita que **esta abordagem redutora tem contribuído para a persistência da pobreza na UE**. Assim, consideramos que a Comissão Europeia deve investir tempo e recursos para definir uma visão clara que altere o atual *status quo* da pobreza e da exclusão social, alicerçada na teoria da mudança.

A teoria da mudança não só permitirá que a Comissão Europeia defina objetivos claros, como também garantirá a eficácia das políticas e para onde deve ser canalizada a energia nos próximos anos. Recomendamos uma teoria da mudança para:

- **erradicar** e não apenas reduzir a pobreza.
- ter em conta a **complexidade e os aspetos multidimensionais** da pobreza.
- atacar as causas **estruturais e sistémicas** da pobreza.



2. Uma Estratégia inclusiva:

A participação das pessoas em situação de pobreza e da sociedade civil em todas as fases do processo

Atualmente, não existem estruturas institucionais que garantam que a voz das pessoas em situação de pobreza seja tida em conta nas políticas da UE. As Estratégias e os Planos de Ação da UE são geralmente elaborados em Bruxelas, com base nas reações de vários *stakeholders*, incluindo organizações da sociedade civil.

No entanto, como as organizações da sociedade civil não estão diretamente envolvidas no processo de elaboração, os nossos contributos são, na maioria das vezes, diluídos ou mesmo invisíveis nos produtos finais propostos pela Comissão Europeia.

A EAPN considera que a UE **não deve tomar nenhuma iniciativa jurídica, política ou orçamental sem envolver as pessoas diretamente afetadas pelos sistemas e estruturas que as impactam.** Não se trata apenas de os envolver no processo de conceção e elaboração, mas também nas fases de implementação e avaliação.



Não há Estratégia Europeia de Combate à Pobreza sem a participação das pessoas em situação de pobreza.

Não se trata apenas de uma questão de representação, mas também de **eficácia política**. A participação direta das pessoas em situação de pobreza será fundamental para garantir que a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza **se adapte às suas necessidades, funcione e atinja o seu principal objetivo**. O objetivo das políticas públicas é: servir o interesse geral e proteger os que são marginalizados e/ou se encontram em situação vulnerável.

Passos a seguir para Estratégia Europeia de Combate à Pobreza:

A Comissão Europeia deve ir para além da sua habitual abordagem de “Dê a sua opinião”, devendo criar dois comités permanentes desde o início do processo de definição da Estratégia:

Comité de pessoas em situação de pobreza (Comité PeP)

Respeitar o princípio da democracia participativa através da criação de uma plataforma permanente que permita envolver as pessoas em situação de pobreza (PeP) em todas as fases da Estratégia Europeia de Combate à Pobreza.

Dar às pessoas mais afetadas a possibilidade de participar na tomada de decisões e de promover a mudança.

Os membros do Comité PeP devem:

- Representar todos os Estados Membros da UE,
- Representar todas as formas de pressão intersectorial sofridas pelas pessoas em situação de pobreza (*ver caixa abaixo*),
- Representar as pessoas em situação de pobreza (*ver caixa abaixo*),
- Serem devidamente compensados pelo seu envolvimento e experiência.

Comité de organizações da sociedade civil que trabalham no domínio das causas sistémicas e estruturais da pobreza (Comité das OSC)

O **Comité das OSC** deve ter como objetivo incluir:

- OSC que trabalham com as múltiplas dimensões e a interligação da pobreza com outras formas de pressão, e sobre as causas sistémicas e estruturais da pobreza (*ver caixa abaixo*).
- OSC que trabalham no domínio dos direitos digitais e do ambiente, dado o impacto da digitalização e das alterações climáticas na vida das pessoas em situação de pobreza.

A EAPN já está a trabalhar no sentido de criar uma coligação de OSC que trabalhem estas questões, que pode servir como base para a criação do Comité das OSC.

O funcionamento de ambos os comités deve ser estruturado através de um **processo participativo** para garantir:

- A participação das pessoas em situação de pobreza desde a fase de conceção da Estratégia.
- O contributo das pessoas em situação de pobreza é apoiado por conhecimentos técnicos das OSC.
- As reuniões consultivas das pessoas em situação de pobreza são também organizadas nos Estados-Membros da UE, e não apenas nas capitais.
- As ferramentas online e as reuniões consultivas são acessíveis a todos os participantes, incluindo pessoas com deficiência.
- O contributo das pessoas em situação de pobreza para o resultado final é tido em conta na Estratégia Europeia de Combate à Pobreza através de um indicador de medição.

Porque é que precisamos de uma abordagem intersectorial da pobreza?

A intersectorialidade descreve a forma como as múltiplas identidades e posições sociais das pessoas interagem entre si e moldam as desigualdades e a nossa situação no mundo.¹

A intersectorialidade ajuda a compreender melhor a multidimensionalidade da pobreza para além do contexto social e económico, analisando a pobreza em articulação com a discriminação e as desigualdades baseadas, por exemplo, no género, na raça e na etnia, na idade, nas diferentes capacidades e deficiência, nas questões do género, na orientação sexual e no estatuto de migrante.

Quem são as pessoas em situação de pobreza que permanecem “invisíveis”?

Os “grupos invisíveis” são pessoas em situação de pobreza que são excluídas das políticas públicas convencionais e das formas tradicionais de recolha de dados estatísticos.

Incluem, por exemplo, os sem-abrigo, os requerentes de asilo, os refugiados, as mulheres idosas, as famílias monoparentais, os migrantes indocumentados, as pessoas privadas de liberdade e/ou a viver em instituições, bem como as comunidades ciganas e comunidades nómadas.

¹ Poverty and Inequality Commission, *Intersectionality: Revealing the realities of poverty and inequality in Scotland* (2021)

Quais são as causas estruturais e sistémicas da pobreza?

A pobreza não pode ser erradicada sem que sejam abordados os sistemas e as estruturas que a causam e perpetuam.²

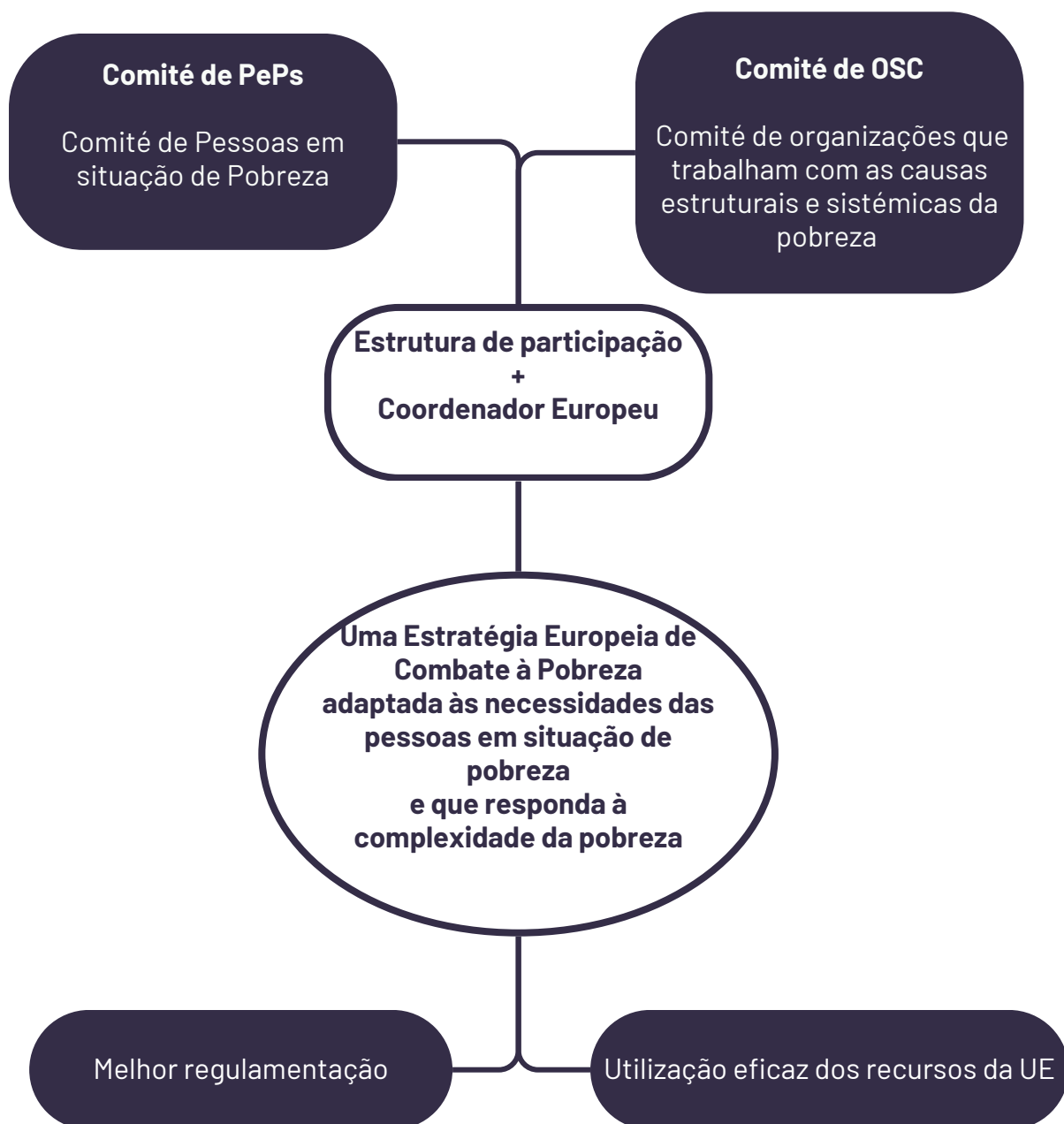
Ao adotarmos uma abordagem holística da pobreza, temos de abordar as suas raízes sociais, mas também as suas causas históricas, ambientais e económicas.

Estas são as razões pelas quais a EAPN defende políticas públicas sobre as alterações climáticas e a digitalização da sociedade tendo em conta as pessoas em situação de pobreza.

É também por isso que a EAPN acredita que é urgente uma mudança na política macro e microeconómica para resolver a desigualdade sistémica na distribuição da riqueza e dos recursos, que está a impedir a erradicação da pobreza e da exclusão social.

² *Tackling the systemic causes of poverty: A New Economics approach to reducing poverty – Joseph Rowntree Foundation.*

Resumindo:



3. Uma Estratégia Abrangente:

Garantir uma abordagem transversal com as outras áreas políticas da UE

Até ao momento, a abordagem da UE para reduzir a pobreza tem-se centrado sobretudo na **privação material e nas questões socioeconómicas**.

No entanto, **a complexidade e a multidimensionalidade da pobreza têm de ser refletidas na Estratégia Europeia de Combate à Pobreza**. Apesar da EAPN publicar no outono de 2024 um documento de posição com recomendações sobre o conteúdo político da próxima Estratégia, gostaríamos de convidar a Comissão Europeia a pensar “fora da caixa”, de forma a garantir uma abordagem transversal com as outras políticas da UE.

Isto é ainda mais relevante no atual e **difícil contexto macro e microeconómico**. A UE não pode querer reduzir a pobreza se, ao mesmo tempo, implementa políticas que esperam que os Estados-Membros ajustem as medidas de austeridade que conduzirão a cortes nos serviços públicos e nas prestações sociais, nas despesas sociais e no investimento público, e à privatização dos serviços públicos, permitindo simultaneamente benefícios fiscais para os mais privilegiados.

Orientações para a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza

A futura Estratégia de Combate à Pobreza da UE deve ser:

- **Alicerçada numa definição de pobreza baseada nos direitos e que vá para além dos indicadores socioeconómicos**. Deve refletir os seus aspetos multidimensionais, as suas causas profundas e os seus fatores sistémicos e a forma como se articula com outros sistemas de precariedade.
- É fundamental que **integre** as necessidades das pessoas em situação de pobreza em todas as políticas da UE
- Elaborada de forma **coerente e transversal a outras políticas fundamentais da UE**, da seguinte forma:

O exemplo escocês

Compreendendo que “as abordagens padronizadas com o objetivo de reduzir as desigualdades deixam pessoas para trás”, a Comissão Escocesa para a Pobreza e a Igualdade lançou uma investigação que analisa as desigualdades intersectoriais na teoria e na prática. Foi também fundamental para analisar o contexto político e a intervenção na Escócia.

No âmbito deste estudo, o plano de ação escocês “Tackling Child Poverty Action Plan” foi amplamente reconhecido como “um passo na direção certa” pelos profissionais da esfera política, especialmente quando se trata de abordar as desigualdades que se cruzam e de responder aos diversos desafios enfrentados pelos diferentes tipos de agregados familiares.

Ao identificar seis tipos de agregados familiares em maior risco de pobreza – famílias monoparentais, famílias com crianças deficientes, jovens mães, famílias de minorias étnicas, famílias com crianças muito pequenas e famílias mais numerosas – o plano reconhece como as desigualdades sociais mais amplas estão interligadas com as dificuldades económicas. A ênfase nas dinâmicas de género, nas desigualdades étnicas e nos desafios únicos enfrentados pelos pais portadores de deficiência ilustra uma mudança no sentido de uma compreensão mais diferenciada da pobreza.

As respostas específicas do Plano de Ação, tais como o apoio à aprendizagem das famílias das comunidades ciganas e as iniciativas destinadas a ajudar as crianças com deficiência e as suas famílias, demonstram o esforço e empenho em responder a necessidades específicas. Além disso, a inclusão de programas de apoio ao emprego ilustra o reconhecimento dos obstáculos que podem conduzir à instabilidade financeira.

De um modo geral, a recolha e a análise de dados transversais foram cruciais para monitorizar a eficácia destas políticas e garantir que abordam adequadamente a natureza multidimensional da pobreza, na Escócia. Esta abordagem não só visava erradicar a privação económica imediata, como também se inspirava na criação de vias sustentáveis de saída da pobreza para as famílias mais vulneráveis.

**Estratégia
Europeia de
Combate à
Pobreza**

**Plano de Ação do Pilar
Europeu dos Direitos
Sociais pós-2025
+
Próximo Plano para a
Habitação**

**Estratégias Anti-
discriminação
+
Direitos Fundamentais
+
Integração dos
Migrantes**

**Políticas Digitais &
Direitos digitais**

**Agricultura
+
Políticas Ambientais**

**Implementação da Garantia
Europeia para a Infância
+
Implementação da Resolução
do Conselho sobre a
Recomendação do Rendimento
Mínimo**

**Governança Económica
da UE
+
Competitividade
+
Regras fiscais da UE**

4. Uma estratégia apoiada numa governança ambiciosa

A primeira iniciativa comunitária de luta contra a pobreza terá de ser apoiada por um quadro de governação ambicioso. Isto inclui: ter em consideração os aspetos multidimensionais da pobreza.

Princípio da subsidiariedade

Iniciar um processo de reflexão sobre a forma como o **princípio da subsidiariedade**, consagrado no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da UE, deve permitir à Comissão alargar, e não limitar, a sua ação em matéria de erradicação da pobreza. Tradicionalmente, as políticas sociais da UE têm-se limitado a políticas de coordenação. No entanto, de acordo com o princípio da subsidiariedade, a UE pode reforçar a sua ação se esta for considerada mais eficaz do que a dos Estados-Membros.

Infelizmente, até à data, nenhum dos Estados-Membros da UE conseguiu erradicar a pobreza.

A utilização plena dos instrumentos legais, políticos e orçamentais

- Até 2027, a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza será financiada pelo atual Quadro Financeiro Plurianual. Incentivamos a Comissão Europeia a garantir um financiamento adequado através da mobilização de recursos para além do financiamento socioeconómico da UE, como o Fundo Social Europeu+, mas também procurando vias de financiamento nas áreas da antidiscriminação, inclusão, clima e políticas digitais.
- A partir de 2027, o próximo QFP terá de incluir uma base ambiciosa para financiar a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza. Para tal, será necessário ir além da atual abordagem socioeconómica, baseada no emprego do Fundo Social Europeu+ e apresentar um financiamento transversal que abranja os aspetos multidimensionais da pobreza.

Nomear um Coordenador europeu

- Até agora, as políticas de combate à pobreza têm estado circunscritas às Direcções-Gerais do Emprego e dos Assuntos Sociais. A EAPN recomenda que se inspire nas estratégias passadas e atuais da UE, através da:
 - **Nomeação de um Coordenador Europeu para o combate à Pobreza** com uma equipa que apoie a elaboração da Estratégia, assegure a participação das pessoas em situação de pobreza e das organizações da sociedade civil, se articule com outros coordenadores da UE, com as Direcções-Gerais da Comissão Europeia e com o Parlamento Europeu, o Conselho, as Presidências da UE, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) e outras agências da UE.
 - **Nomeação de um ponto de contacto para a Estratégia da UE de Combate à Pobreza** no gabinete do Presidente da Comissão Europeia e de cada um dos Comissários da UE.

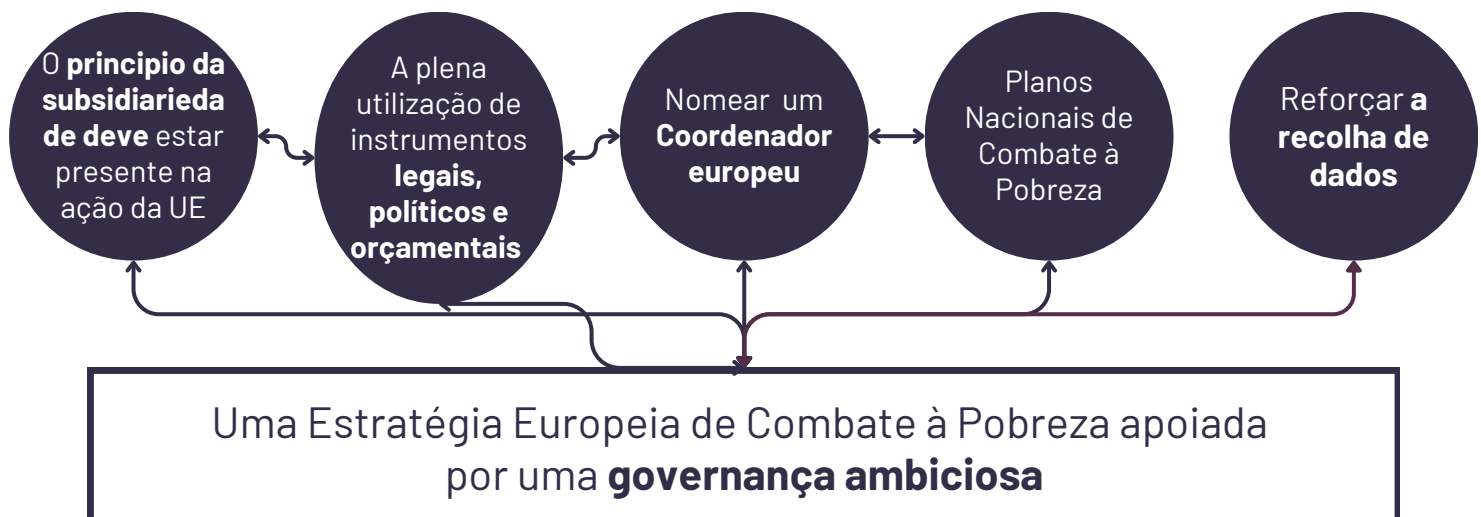
Planos Nacionais de Combate à Pobreza

A Estratégia Europeia de Combate à Pobreza constitui uma oportunidade para apoiar os Estados-Membros na definição de estratégias nacionais de luta contra a pobreza em domínios em que a UE tem competências reduzidas. Para combater eficazmente a pobreza, são essenciais abordagens a vários níveis, uma vez que a questão é complexa e multifacetada. A Comissão Europeia desempenha um papel fundamental na definição de orientações para a execução dos planos de ação nacionais (PAN) destinados a erradicar a pobreza. No entanto, a maioria dos Estados-Membros ainda não adotou os PAN. Ao utilizar os PAN como instrumentos de partilha de boas práticas e de estratégias bem sucedidas, os países podem aprender uns com os outros, promovendo a inovação e a coerência dos esforços de redução da pobreza em toda a União Europeia, e acelerar a implementação da Estratégia Europeia de Combate à Pobreza.

Reforçar a recolha de dados

Reforçar a recolha de dados sobre pobreza e exclusão social, mandatando o Eurostat, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA) e o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) no sentido de trabalharem em conjunto na recolha de dados qualitativos e quantitativos sobre a dimensão transversal da pobreza, bem como sobre as causas sistémicas e estruturais deste fenómeno. A recolha de dados é crucial para a elaboração de políticas baseadas em factos. Até à data, muitas dimensões da pobreza permanecem desconhecidas e subestimadas devido à falta de dados e à utilização de metodologias que excluem grande parte das pessoas em situação de pobreza (ver *Quem são as pessoas em situação de pobreza que permanecem “invisíveis”*, pág. 9). Os dados recolhidos servirão igualmente para avaliar e potencialmente ajustar/adaptar a Estratégia Europeia de Combate à Pobreza a médio prazo.

Resumindo:



CONCLUSÃO

Roteiro para uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza

Uma estratégia de transformação
Mudar o poder para erradicar a pobreza



Uma teoria da mudança que visa erradicar a pobreza, abordando a sua complexidade + as suas causas estruturais e sistémicas

Uma estratégia inclusiva
PeP e OSC em todas as fases do processo



A criação de um Comité de PeP e de um Comité de OSCs, apoiada por um mecanismo participativo.

Uma estratégia abrangente assente numa abordagem da pobreza baseada nos direitos



A definição concreta de pobreza que vai além dos aspectos socioeconómicos + garantir a articulação com outros domínios políticos chave da UE

Uma estratégia sustentada por uma forte governança e coordenação



O princípio da subsidiariedade utilizado para alargar a ação da UE + Devem ser mobilizados todos os instrumentos, bem como recursos humanos adequados e a recolha de dados.

AGRADECIMENTOS

Este documento foi produzido pela EAPN Europa. Todos os textos e ilustrações aqui contidos são sua propriedade exclusiva e estão protegidos por lei. A permissão para visualizar, fotocopiar e imprimir o conteúdo deste documento é concedida apenas para uso pessoal e não comercial. É proibida qualquer forma de alteração, manipulação ou modificação dos conteúdos sem autorização prévia da EAPN Europa.

Redigido por Jessica Machacova, Coordenadora das Políticas e da Advocacia da EAPN, revisto por Juliana Wahlgren, Diretora da EAPN, e apresentado por Giulia Simonetti, Responsável pela Comunicação Digital da EAPN.



**Funded by
the European Union**

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e opiniões expressos são, no entanto, da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as da União Europeia ou da Comissão Europeia. Nem a União Europeia nem a autoridade que concedeu o financiamento podem ser responsabilizados pelos mesmos.



**Robert Bosch
Stiftung**

