



Cimeira das Pessoas: Não há Europa Social sem Direitos Sociais

COLOCAR AS PESSOAS NO CENTRO DAS POLÍTICAS

Cimeira das Pessoas: Não há Europa Social sem Direitos Sociais

Colocar as pessoas no centro das políticas¹

A Rede Europeia Anti Pobreza Portugal (EAPN Portugal) e a Rede Europeia Anti Pobreza Europa (EAPN Europa) acolheram a Cimeira das Pessoas, no Porto, a 17 de março de 2023, reunindo pessoas em situação de pobreza, associados, decisores políticos e organizações sociais de base para avaliar a implementação do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) através de vários workshops e sessões plenárias. *Um exemplo vivo do que é a participação ativa*, tal como referiu a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho na sessão de abertura. Citando Juliana Wahlgren, Diretora da EAPN Europa: *pretendemos trazer uma nova metodologia para uma Conferência Política: queríamos tentar uma abordagem mais inclusiva, uma perspetiva bottom up e defender uma verdadeira democracia deliberativa no processo de monitorização e avaliação do PEDS e do seu Plano de ação*. Nas palavras do Presidente da EAPN Portugal, Agostinho Jardim Moreira [esta] *é uma oportunidade para reduzir o alheamento e o distanciamento sentido por parte de muitos cidadãos em relação às instituições europeias, procurando mobilizar as mesmas para causas que verdadeiramente interessem às pessoas*.

Os membros presentes na Cimeira gostariam de destacar as seguintes mensagens-chave:

- É necessário definir e implementar uma **Estratégia Europeia de Combate à Pobreza e à Exclusão Social** que enfrente as causas estruturais da pobreza, inclua medidas preventivas e promova os direitos de todas as pessoas.
- É necessário investir no apoio e acompanhamento social, com medidas preventivas e uma **visão holística de intervenção** nas áreas do bem-estar, com **menos burocracia** e mais próxima das pessoas, visando o seu **desenvolvimento integral**.
- O Pilar Europeu dos Direitos Sociais deve ser reforçado por **documentos vinculativos**, como uma **Diretiva-quadro sobre o Rendimento Mínimo** e uma **Diretiva relativa à Proteção dos Serviços Públicos Universais**.
- A **justiça fiscal** é um instrumento essencial para a redistribuição de riqueza e diminuição das desigualdades, e para financiar Estados-providência sustentáveis.
- O **acesso a medidas adequadas de rendimento** (rendimento mínimo e salários mínimos) é essencial para garantir o acesso a uma vida digna e aos bens e serviços essenciais.
- A luta contra a pobreza só será eficaz se os mecanismos de governação incluírem **uma participação efetiva das pessoas em situação de pobreza**, em toda a sua diversidade, tanto na fase de conceção das políticas como nas fases de execução, monitorização e avaliação.

¹ A [Cimeira das Pessoas](#) contou com a participação de profissionais de entidades públicas e não governamentais, nacionais e europeias, parceiros sociais e cidadãos que vivem em situação de vulnerabilidade. O presente documento resulta da reflexão realizada no encontro e dos contributos apresentados pelos participantes. Ao longo do documento são apresentados, em itálico, vários testemunhos recolhidos no encontro.

- A promoção da **literacia digital** deve ser acompanhada de um acesso físico a serviços essenciais de qualidade acessíveis e disponíveis para todos.

1 - A inquestionável centralidade do Pilar Europeu dos Direitos Sociais

- O Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) define os princípios e os direitos fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de proteção social na Europa do século XXI. Disparamos de um instrumento que pode *facilitar a materialização de tantas boas intenções que, na maioria das vezes, correm o risco de estagnar no ponto crónico do que é importante e bem feito, mas fica na gaveta*. Instrumentos como o Pilar *devem ser dinâmicos, flexíveis, praticáveis, operacionalizáveis e adaptáveis a todos os contextos e a todas as pessoas, de forma sustentável* (Edgar Campos, Conselho Local de Cidadãos, Viseu, Portugal). O Pilar Europeu veio responder à crise económica e financeira que a Europa enfrentava e contém em si todo um conjunto de iniciativas que se propõem reforçar os direitos sociais dos cidadãos europeus.
- Carlos Súsias, Presidente da EAPN Europa, remete-nos para a centralidade da discussão: *falamos de 95 milhões de pessoas em situação de pobreza, não são números nem percentagens, são pessoas*. Olivier De Schutter, Relator Especial da ONU sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos, deixou-nos também uma mensagem clara *de que necessitamos de uma justa e mais robusta Europa Social, porque com a atual situação de subida de preços, especulação, inflação, a Europa enfrenta uma maior dificuldade em combater a pobreza*. Instrumentos como a Diretiva dos Salários Mínimos e a Recomendação do Conselho sobre Rendimento Mínimo Adequado são centrais para uma Europa Social, muito embora tenhamos de estar atentos à sua concretização.

2 - Tornar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais um instrumento efetivo de transformação social e melhoria das condições de vida das pessoas

- Os participantes na Cimeira das Pessoas consideraram o **impacto do PEDS limitado e que o seu Plano de Ação continua a ser um roteiro insuficiente para a erradicação da pobreza**. Apesar de delinear princípios e direitos importantes, a implementação dos direitos sociais e a monitorização do impacto do Plano de Ação do PEDS têm sido insuficientes.
- **O Pilar não deve estar apoiado em leis “brandas” (soft law) e sem uma abordagem integrada às causas profundas da pobreza**. *A Europa está num momento crucial, enfrentando diferentes desafios políticos, económicos, sociais e humanos, pelo que não podemos repetir os erros do passado* (Agostinho J. Moreira, Presidente da EAPN Portugal). **O Pilar precisa de ser capaz de responder, de forma eficaz, aos desafios do momento e defender efetivamente os direitos sociais das pessoas e o seu acesso aos mesmos.**
- **O Painel de Indicadores Sociais**, monitorizando a implementação do PEDS e do seu Plano de Ação, **não reflete as múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão social** na Europa, sobretudo no atual contexto.
- *Não devemos comprometer-nos apenas com a igualdade, pois esta centra-se no direito de acesso a serviços e proteção. Temos também de nos comprometer com a equidade: porque*

a equidade é a certeza de que todos terão os mesmos resultados, garantindo uma vida digna e justa, para todos, sem discriminação (Jaime Filipe, Conselho Local de Cidadãos, Setúbal, Portugal).

- Mais uma vez, a UE não conseguiu oferecer uma estratégia abrangente no que diz respeito aos direitos sociais e, quando deixada ao critério dos Estados-Membros, a EAPN constata uma **distribuição desigual do objetivo de redução da pobreza da UE** e uma falta de harmonização das normas e do esforço. Além disso, as premissas que presidiram à introdução do Plano de Acção do PEDS visam a redução da pobreza, mas não a sua erradicação, permitindo que a pobreza seja vista como uma "fatalidade".

3 - Recomendações à Comissão Europeia: A Europa tem de ser capaz de responder à emergência/crise, mas também de fazer investimentos estruturais

- O PEDS deve abordar, de forma integrada, as deficiências estruturais e sistémicas da nossa sociedade e a multidimensionalidade da pobreza, garantindo efetivamente o direito e o acesso a um rendimento adequado (rendimento mínimo e salários mínimos), proteção social e serviços públicos essenciais acessíveis e de qualidade.²
- Para combater as causas estruturais da pobreza e ultrapassar as deficiências e lacunas do atual Plano de Acção do PEDS, as **Pessoas em Situação de Pobreza exigem uma Estratégia Europeia de combate à pobreza integrada, baseada nos direitos e centrada nas pessoas, apoiada por instrumentos vinculativos**: a estratégia deve abordar as causas estruturais da pobreza tanto ao nível das políticas macroeconómicas como microeconómicas, mas também incluir medidas preventivas na garantia dos direitos sociais. Deve alicerçar-se numa abordagem baseada nos direitos, em que a pobreza é considerada uma violação dos direitos humanos fundamentais. A estratégia deve também ser acompanhada por uma **campanha de sensibilização/informação** de forma a garantir que todos os cidadãos tenham conhecimento da mesma.
- Uma estratégia de combate à pobreza terá de contemplar o **compromisso entre políticas universais e políticas específicas**. É claro, tanto para as pessoas em situação de pobreza como para os decisores políticos e outros atores sociais presentes na Cimeira, que as medidas específicas são essenciais: retirar as pessoas da pobreza deve ser o objetivo principal, apoiado em metas concretas para refletir os desafios específicos enfrentados pelos diferentes grupos em situação de pobreza. É fundamental **apoiar estratégias adicionais adaptadas aos principais grupos-alvo**, combatendo a discriminação, incluindo a discriminação socioeconómica, no âmbito de uma estratégia integrada da UE de combate à pobreza. A nossa referência a grupos vulneráveis/alvos inclui migrantes, mulheres, comunidades ciganas, comunidades racializadas, LGBTI, pessoas idosas, pessoas com deficiência e jovens.
- É também importante refletir sobre o contexto em que o Plano de Ação do PEDS foi criado e a necessidade de **atualizar a abordagem da UE em contexto de crise**. De facto, desde 2021

². Para a EAPN, serviços essenciais são os serviços de interesse geral de natureza económica e social, fundamentais para a vida da população e para as autoridades públicas. Abrangem um vasto leque de atividades ligadas a fornecedores privados, como a energia, as telecomunicações e os serviços de transporte, mas também incluem serviços vitais que estão no centro dos sistemas de proteção social da UE: por exemplo, a educação, saúde, habitação, alimentação, cuidados de saúde, água, saneamento e serviços sociais.

a Europa tem enfrentado múltiplas crises e desafios: o rescaldo da pandemia da COVID-19, a guerra na Ucrânia, o aumento do custo de vida, as transições climáticas e digitais, os impactos das medidas de austeridade de longo prazo, e o envelhecimento demográfico. Perante isto, o Plano de Acção do PEDS tornou-se obsoleto e incapaz de responder à realidade atual. É essencial refletir sobre os debates políticos que estão atualmente a regredir relativamente aos padrões de vida, de igualdade de oportunidades e de reforço das políticas migratórias restritivas.

- *É necessário que a Comissão Europeia faça do Pilar Europeu dos Direitos Sociais não uma recomendação, mas sim um documento vinculativo* (Cidália Barriga, Conselho Local de Cidadãos, Évora, Portugal). A dependência de instrumentos jurídicos não vinculativos e, por conseguinte, a falta de legislação vinculativa (*soft law*), tal como uma **Diretiva-Quadro sobre o Rendimento Mínimo ou uma Diretiva da UE sobre a Proteção dos Serviços Públicos Universais**, conduz a uma ausência de normas mínimas em termos de adequação, acessibilidade, elegibilidade e critérios de habilitação do rendimento mínimo (devido à burocracia, estigma, digitalização de procedimentos, falta de informação, critérios de elegibilidade rigorosos e condicionalidades). Esquemas de rendimento mínimo fracos conduzem a barreiras no acesso a bens e serviços básicos essenciais, tais como a habitação, educação, cuidados de saúde, transportes e outros serviços essenciais: *uma Diretiva-quadro sobre o Rendimento Mínimo é extremamente importante, uma base sólida, que exigiria que os Estados Membros atuassem. Creio que o rendimento mínimo é uma norma básica, uma base social que ninguém deve descer* (Paul Ginnell, EAPN Irlanda)³.
- Para chegarmos a uma Europa social, livre de pobreza, a UE deve alocar recursos e fixar objetivos ambiciosos. A **justiça fiscal** é um instrumento essencial para a redistribuição e para financiar Estados-providência sustentáveis⁴. Como referiu Lesley O'Reilly (EAPN Irlanda) os *decisores políticos culpam a COVID-19 e a guerra, mas não é verdade: a pobreza é geracional e a ganância é o principal fator*. Ou como referiu Juliana Wahlgren, Diretora da EAPN Europa: *a justiça social e a justiça económica só podem ser bem-sucedidas com a erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todas as comunidades, e com a redistribuição da riqueza e dos recursos. A convergência dos grandes objetivos do PEDS deve ser alcançada através de diferentes estratégias ligadas a instrumentos financeiros, como os fundos estruturais ou os impostos extraordinários*.
- A fim de combater eficazmente a pobreza, os **mecanismos de governação** devem incluir uma **participação significativa e segura das pessoas em situação de pobreza, em toda a sua diversidade**. Qualquer processo de erradicação da pobreza que não se centre nas pessoas em situação de pobreza é deficiente e corre o risco de não ser bem-sucedido. *É importante ouvir as pessoas através da criação de um painel de cidadãos e peritos para avaliar e acompanhar a execução do Plano de Acção do PEDS. A participação exige compromisso desde o nível local até ao nível da UE*. (Paula Cruz, EAPN Portugal)
- A luta contra a pobreza passa pela compreensão da forma como esta afeta as diferentes pessoas. **A criação de mecanismos de recolha de dados desagregados** por idade, sexo,

³ Para mais informação consulte: [Access to Essential Services Report and position paper on the Minimum Income Council Recommendation](#).

⁴ Carta Aberta: *The EU's economic rules must allow for the necessary spending on people and climate*. (2022, October 17). Acedido em 21 Dezembro 2022, em www.youthforum.org/files/Open-Letter-on-Fiscal-Reform-with-signatories.pdf

deficiência, religião e crença, género, orientação sexual, estatuto migratório, situação socioeconómica, cidadania e nacionalidade, com base na auto-identificação e no anonimato, é crucial para ter em conta as múltiplas barreiras sistémicas enfrentadas pelos grupos vulneráveis e proporcionar uma abordagem intersectorial à elaboração de políticas.

- **O processo do Semestre Europeu** deveria ser capaz de integrar indicadores de natureza quantitativa e qualitativa, capazes de monitorizar de forma mais eficaz os direitos sociais ao nível europeu e em cada um dos Estados-Membros.
- **A Comissão Europeia deve continuar a enfatizar e a apoiar iniciativas como a Cimeira das Pessoas.** *A Cimeira das Pessoas reflete várias vozes e várias preocupações e tem uma mais-valia ímpar: reflete a voz de quem vivencia situações de pobreza. A participação dos cidadãos é um imperativo urgente e exige compromisso e continuidade* (Agostinho J. Moreira, Presidente da EAPN Portugal). **É urgente uma abordagem centrada na participação das pessoas, nos seus processos de inclusão,** em que os cidadãos deixam de ter um papel passivo e passam a assumir um papel ativo desde a conceção até à monitorização e avaliação das políticas.

4 - Recomendações aos Estados Membros: Temos de reavaliar o sistema - não está a funcionar. Os decisores políticos devem questionar porque é que estão a falhar. Temos de perguntar às pessoas: como é que eu posso ajudar? Como é que se pode sair da pobreza? (Lesley O'Reilly, EAPN Irlanda)

- Os Governos parecem não perceber que a pobreza está profundamente enraizada na nossa economia. Agora, mais do que nunca, **é tempo de implementar mudanças estruturais a longo prazo e de colocar as pessoas no centro das políticas.** As medidas de emergência são importantes, mas não conduzem a mudanças estruturais. Para muitos membros da EAPN, as medidas de emergência tornaram-se a nova norma e a resposta a dar a questões profundamente estruturais. As múltiplas crises são vistas como uma desculpa para paradigmas incontestados.
- A existência de **Estratégias Nacionais de Combate à Pobreza** é fundamental para garantir a prevenção das situações de pobreza e delinear medidas estruturais com efeitos eficazes na resolução deste problema multidimensional. *O Estado tem de assumir integralmente e reconhecer a realidade nacional, os problemas e dificuldades que existem em muitas áreas como a habitação, a saúde, o trabalho/salários, a educação* (Higino Costa, Conselho Local de Cidadãos, Lisboa, Portugal).
- **Os esquemas de proteção social são instrumentos fundamentais para a criação de sociedades socialmente justas** e, por conseguinte, devem ser incorporados na justiça social, na segurança social, na coesão social, na democracia e no bem-estar. A fim de melhor apoiar as famílias que vivem em dificuldades, a proteção social deve também basear-se na realidade atual, evitando uma resposta desfasada. **Uma proteção social adequada para todos, ao longo de todo o ciclo de vida, permite às pessoas, tanto as que podem como as que não podem trabalhar, viver com dignidade e é a pedra angular de uma Europa inclusiva, livre da desigualdade social e da pobreza.**

- Um dos grandes entraves à proteção social prende-se com o círculo vicioso da exploração **do trabalho não declarado**. Por um lado, as pessoas são muitas vezes empurradas para o trabalho informal para equilibrar os baixos rendimentos que têm, fruto de prestações sociais pouco adequadas ou da falta de elegibilidade. Prestações não adequadas prendem as pessoas na pobreza. Assim, a exploração através do trabalho não declarado prolifera. A melhoria dos rendimentos adequados da proteção social com uma melhor cobertura é a única forma de evitar a exploração.
- **Medidas adequadas de rendimento**, tais como o rendimento mínimo e salário mínimo, devem permitir às pessoas satisfazer as suas necessidades humanas, incluindo alimentação, habitação, água, cuidados de saúde, transportes, educação, entre outras. É fundamental que os apoios do Estado tenham em conta as necessidades das pessoas e o contexto atual em que estas recorrem a esses apoios. *O verdadeiro problema não é o facto de os regimes de rendimento mínimo serem demasiado generosos e, por conseguinte, poderem desencorajar as pessoas de procurar trabalho, mas sim o facto dos baixos salários serem tolerados apesar de a UE já ter 20 milhões de trabalhadores pobres. Esta deve ser a principal preocupação para tornar o trabalho atrativo, proporcionando salários dignos e condições de trabalho adequadas* (Olivier de Schutter, Relator Especial da ONU sobre a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos).
- Os grupos vulneráveis devem ter **apoio individualizado para um emprego de qualidade**. O emprego de qualidade num mercado de trabalho inclusivo deve contemplar, entre outras coisas, salários adequados, segurança social, formação profissional ao longo da vida, políticas de cuidados infantis disponíveis e uma forte negociação coletiva em todos os setores.
- *Os direitos existem, mas as pessoas têm muita dificuldade em ter acesso aos mesmos, quer pela burocracia, quer pela condição de subordinação e falta de liberdade que implicam quando as pessoas estão a usufruir deles* (Ivone Florêncio, EAPN Portugal); *a burocracia no acesso aos serviços de apoio social está a matar toda a gente. Às vezes parece-me que o objetivo dos serviços é fazer com que as pessoas desistam e sejam "menos um"* (Agustina Pérez Walton, EAPN Espanha).
- *Falamos de serviços como a energia e a habitação como se fossem um luxo. Isto está errado, temos de falar deles como direitos básicos. A energia é fundamental para as nossas vidas: para nos aquecermos, para cozinhar, para tomarmos um duche...* (Paula Cruz, EAPN Portugal).
- A **família** é um núcleo central de intervenção. O combate à pobreza infantil exige uma intervenção nas famílias, *assegurando o acesso aos seus direitos sociais fundamentais e garantindo assim um futuro próspero para as crianças* (Sérgio Costa Araújo, Eurochild).
- É necessário **combater o racismo institucional** e promover uma **maior humanização dos serviços** (Bruno Prudêncio, Mediador Intercultural, Portugal). Se, por um lado, os profissionais assumem um papel de controlo e não de acompanhamento às pessoas. Por outro lado, as pessoas que recorrem aos serviços desconfiam dos profissionais, o que leva a um maior isolamento e exclusão.

O maior desafio do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais é a sua concretização: *foram traçados princípios, acreditando que o acesso ao mercado de trabalho, às condições justas de trabalho e o acesso à proteção social, juntamente com o princípio da igualdade de género e de oportunidades são ferramentas suficientes para o combate à pobreza e a promoção da inclusão social* (Juliana Wahlgren, Diretora da EAPN Europa). Sabemos hoje, em 2023, que estas ferramentas podem não ser suficientes. Temos de nos debater pela justiça social e económica e a redistribuição equitativa do rendimento e dos recursos disponíveis.

Sabemos que não é uma utopia, que é apenas a vontade (ou a falta dela) de inaugurar um novo paradigma – *Lutar contra a pobreza é lutar pelo desenvolvimento integral de todo o ser humano, baseado num forte compromisso de uma participação efetiva dos cidadãos!* (Agostinho J. Moreira, Presidente da EAPN Portugal).

Agradecimentos

Um agradecimento especial à Ministra do Ministério do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social, Ana Mendes Godinho, e à Vice-presidente do Instituto de Segurança Social, I.P., Catarina Marcelino, pelo seu apoio, bem como a Sandra Araújo, Coordenadora da Estratégia de Combate à Pobreza, a Jiri Svarc, Chefe da Unidade de Políticas Sociais, Garantia para a Infância e Comité de Proteção Social na Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia, e ao Professor Olivier De Schutter, Relator Especial das Nações Unidas para a pobreza extrema e os direitos humanos. Agradecemos ainda a todos os oradores e participantes pelo seu contributo para o sucesso desta Cimeira das Pessoas.

Este relatório foi elaborado pela EAPN Europa e pela EAPN Portugal em abril de 2023.



Financiado pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Instituto da Segurança Social, I.P. e União Europeia. No entanto, os pontos de vista e as opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente os da União Europeia, da Comissão Europeia e do Governo nacional de Portugal. Nenhuma das autoridades que concederam o financiamento podem ser responsabilizadas pelos mesmos. Esta publicação recebeu apoio financeiro do Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social "EaSI" (22-2025) e do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Instituto de Segurança Social, I.P.

Para mais informações, consultar: <http://ec.europa.eu/social/easi>

Para mais informações sobre esta publicação, contactar:

Kahina Rabahi, Coordenadora de Política e Advocacia, Rede Europeia Anti-Pobreza, kahina.rabahi@eapn.eu

Paula Cruz, Coordenação da Unidade de Projetos e Políticas Europeias da Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, paula.cruz@eapn.pt