

## **EM ANÁLISE**

Nº33 - Fevereiro 2017-

Envelhecer com qualidade: um desafio que se impõe

Para a EAPN Portugal, o interesse pela temática do envelhecimento passa, em primeira instância, pela necessidade de se promover a qualidade de vida das pessoas idosas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, ou seja, em situação de pobreza. Apesar de se ter assistido nestes últimos anos a uma diminuição na taxa de pobreza das pessoas idosas (65 ou mais anos), esta taxa sofreu um aumento em 2014 em virtude do impacto da crise e das medidas de austeridade que foram implementadas, como a redução no Complemento Solidário para Idosos e regras mais restritas no acesso ao mesmo. De qualquer das formas a realidade da pobreza para as pessoas que estão na chamada terceira idade não é homogénea. Dentro deste grupo existem outros subgrupos onde a gravidade da pobreza é significativa (como é o caso dos mais idosos). O facto de se estar numa situação de pobreza é desde logo um obstáculo à promoção de um envelhecimento que se pretende ativo.

O envelhecimento demográfico é uma realidade não só ao nível nacional, mas também ao nível europeu. Em quase todos os documentos estratégicos sobressai a preocupação com a situação do envelhecimento demográfico, quer do ponto de vista da sustentabilidade do sistema de pensões, quer do ponto de vista do mercado de trabalho, ou seja, pelo aumento da idade da reforma. Do ponto de vista das políticas, envelhecer ativamente passa quase sempre por esta ideia de manter por mais tempo as pessoas no mercado de trabalho, o que não deixa de ser apenas um lado da questão. Envelhecer ativamente significa muito mais do que estar ativo no mercado de trabalho. Significa, por exemplo, não estar em situação de pobreza e exclusão e tudo o que esta envolve do ponto de vista social e pessoal.

Tendo presente a ideia de que envelhecer é um processo que nos acompanha desde o momento em que nascemos, tudo o que seja obstáculo a um envelhecimento saudável deve ser combatido ou prevenido. Por isso é que o combate à pobreza infantil é também tão central, uma vez que, todas as

crianças que se encontram em situação vulnerável têm também o seu futuro comprometido em idades mais avançadas.

Em 2002 a Organização Mundial de Saúde destacou os fatores que determinam o envelhecimento ativo: determinantes pessoais, comportamentais, económicos, do ambiente físico, sociais, dos serviços sociais e de saúde, sem esquecer os fatores género e cultura, como transversais a todas estas dimensões. O reconhecimento destes determinantes permitem perceber como o fenómeno do envelhecimento atravessa todas as dimensões da sociedade, o que não deixa de ser fundamental para a definição e implementação de políticas sociais nesta área.

Em 2009 a EAPN Portugal, em colaboração com um conjunto de peritos e entidades na área do envelhecimento, apresentou um documento com um conjunto de alertas e propostas para a promoção do envelhecimento ativo¹. Estas propostas foram distribuídas em quatro grandes áreas: produção de conhecimento em torno do contínuo envelhecimento demográfico e da situação social das pessoas idosas; as políticas orientadas para o envelhecimento ativo; a intervenção na problemática do envelhecimento; informar, sensibilizar e formar para dar resposta aos problemas e expectativas decorrentes do envelhecimento.

Nestes últimos anos, e com a crise económica e as medidas de austeridade implementadas, a situação das pessoas idosas agravou-se, como o demonstra o aumento da Taxa de risco de pobreza para esta população.

No mesmo sentido outros fatores têm também contribuído para uma vulnerabilização deste grupo populacional, como os maus-tratos (entre 2013 e 2015, a APAV registou 3.214 processos de apoio a pessoas idosas, das quais 2.603 foram vítimas de crime²); a dificuldade no acesso aos serviços, como os serviços de saúde, e o pagamento de medicamentos; a dificuldade no acesso ao mercado de trabalho por parte das pessoas mais velhas; a situação da habitação e o isolamento; a discriminação.

Recentemente o Programa Nacional de Reformas apresentou algumas medidas positivas para uma maior proteção às pessoas idosas, como por exemplo, a reposição dos valores de referência do Complemento Solidário para Idosos (benefício que tem permitido reduzir a gravidade da pobreza nas pessoas idosas), a atenção específica à saúde mental na Rede Integrada de Cuidados Continuados privilegiando a criação de novas equipas e novas unidades de saúde mental; e a criação de um sistema de indicadores de alerta de precariedade social. Embora algumas das medidas não estejam diretamente (ou unicamente) direcionadas para as pessoas idosas, a sua existência e implementação poderão produzir efeitos também nesta faixa populacional.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Constança Paúl; Paula Cruz (Coord.), Envelhecimento Activo: mudar o presente para ganhar o futuro, Porto, REAPN 2009

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> APAV, Pessoas Idosas vítimas de crime e de violência 2013-2015 — Estatísticas da APAV, Agosto 2016.

Para a EAPN Portugal o tema do envelhecimento e da situação de pobreza das pessoas idosas assume um importante lugar na intervenção da organização como se poderá ver nas próximas páginas.

A crise económica ou os anos que se perderam com a crise\_um balanço

O trabalho de 2009

Entre 2008 e 2009 a EAPN Portugal deu início a um trabalho de diagnóstico da situação social das pessoas mais idosas. Mais do que conhecer melhor este grupo e as suas dificuldades e preocupações pretendia-se elencar um conjunto de recomendações que pudessem apelar às instâncias decisoras para novas políticas e medidas com vista a uma melhor qualidade de vida desta população e uma melhor qualidade do trabalho de intervenção das organizações e dos seus profissionais nestas matérias.

Depois de vários momentos de reflexão entre um conjunto alargado de peritos e profissionais da área do envelhecimento, foram feitas escolhas em termos das áreas a abordar e foram identificados quatro grandes grupos de propostas:

- A produção de conhecimento em torno do contínuo envelhecimento demográfico e da situação social das pessoas idosas, no qual se pretendeu destacar a forma como o tema do envelhecimento é percebido pelas instâncias superiores e como influencia as medidas que são definidas. É feito igualmente um apelo à importância de existir um observatório nacional do envelhecimento e a promoção de estratégias de mobilização à participação das pessoas idosas nos processos de definição de políticas e medidas.
- As políticas orientadas para o envelhecimento ativo que alerta para a necessidade de existir em Portugal uma política de envelhecimento que seja transversal a todos os ministérios e a definição de indicadores qualitativos, quantitativos e também sectoriais, uma vez que é fundamental acompanhar e monitorizar a implementação das estratégias de envelhecimento ativo ao nível das políticas nacionais. Nesta seção é de destacar também a família uma vez que Portugal carece de uma política dirigida à família e esta está a sofrer alterações significativas que tem também repercussões demográficas, nas pessoas idosas e no papel que estas desempenham na sociedade. Nesta seção foram também realçadas algumas áreas específicas em matéria de luta contra a pobreza, promoção da saúde e defesa de uma estratégia de inclusão ativa (abordagem integrada entre um rendimento mínimo adequado, garantindo um apoio para a inserção num mercado de trabalho digno e com acesso a serviços de qualidade).
- A intervenção na problemática do envelhecimento que salienta o papel das diferentes respostas sociais às pessoas idosas e a necessidade de promoção de uma contínua política de qualidade

3

das mesmas. A este nível foi igualmente salientada a necessidade de garantir a participação das próprias pessoas na gestão dos próprios cuidados, dentro das instituições e a criação de mais e melhores serviços de apoio aos idosos que ainda vivem em casa. A aposta na promoção das Cidades Amigas das Pessoas Idosas surge igualmente como uma boa prática face a uma sociedade cada vez mais envelhecida e que precisa igualmente de romper as barreiras que ainda existem nos espaços públicos e que impedem a promoção de uma sociedade intergeracional.

Informar, sensibilizar e formar para dar resposta aos problemas e expectativas decorrentes do envelhecimento constituiu o último grupo de propostas onde é destacado, por um lado, o papel fundamental dos profissionais que fazem parte da política de qualidade de qualquer instituição, e que, por isso mesmo, precisam de ser valorizados pelo trabalho que realizam, quer do ponto de vista simbólico, quer do ponto de vista material. E, por outro lado, a atenção que deve ser dada aos cuidadores informais que pelo facto de realizarem uma atividade não paga, ainda que possam obter algumas compensações materiais e simbólicas, devem ser criadas todas as condições para se proporcionar todo o tipo de apoio que permita atenuar as implicações negativas das responsabilidades que assumem e que facilite a continuidade dos cuidados. A este nível não foi esquecida a necessidade de promover um imagem mais positiva das pessoas idosas de modo a erradicar os preconceitos que existem relativamente a estas pessoas e ao papel que estes desempenham na sociedade e economia do país.

Desde 2009, altura em que este trabalho foi publicado, Portugal entrou numa crise profunda que teve sérias repercussões sociais, económicas e políticas. A situação das pessoas idosas agravou-se e algumas das medidas que foram implementadas contribuíram também para essa situação. Nos pontos seguintes serão apresentadas algumas dessas mudanças e a realidade atual das pessoas idosas em Portugal.

## O início da crise económica

Os anos de 2008 e 2009 marcam o início de uma crise que atingiu toda a Europa e de forma significativa Portugal que em 2011 (3 de Maio) fez um pedido de resgate e assinou o Memorando de Entendimento com o Fundo Monetário Internacional, a União Europeia e o Banco Central Europeu (mais conhecida por *Troika*). O Memorando de entendimento incidiu sobre a política fiscal com o objetivo de reduzir o *deficit* orçamental; na regulação e supervisão do sector financeiro; nas medidas orçamentais estruturais, em vista a promover a eficiência da administração pública, regular o funcionamento das entidades públicas, mas também aumentar a eficiência e a eficácia do sistema nacional de saúde, sempre numa lógica de controlo de despesas; no mercado de trabalho e educação tendo como objetivos, por exemplo, rever o sistema de prestações de desemprego, implementar

reformas na legislação relativa à proteção ao emprego, combater o abandono escolar precoce, implementar reformas na legislação do trabalho e da segurança social; atuar sobre os mercados de bens e serviços e no mercado da habitação, melhorando o acesso das famílias à habitação e reduzindo os incentivos ao endividamento das famílias; melhorar o sistema judicial, entre outros objetivos. A *Troika* "saiu" de Portugal em Maio de 2014, mas a sua presença foi marcada por fortes medidas de austeridade que atingiram toda a população (em particular a que vivia em situação mais vulnerável).

Um estudo recente coordenado por Carlos Farinha Rodrigues<sup>3</sup> que analisa a situação do país entre 2010 e 2014 confirma a redução verificada no rendimento disponível das famílias e de que a crise atingiu de forma mais severa os grupos de rendimento mais baixo. No entanto, o impacto da crise foi diferente mesmo nestes grupos. Segundo o estudo os idosos, normalmente considerados como um grupo particularmente vulnerável, foram dos menos atingidos [quando comparados com] as famílias jovens com crianças. No entanto a situação de pobreza deste grupo populacional também se agravou em particular a partir de 2012. Nesse ano, a taxa de pobreza das pessoas idosas tinha chegado aos 14.7%, uma percentagem claramente inferior aos anos anteriores, mas sofreu uma subida de 0.4 pontos percentuais em 2013 (15.1%) e de 1.9 pontos percentuais entre 2013 e 2014 (17.0%). Como forma de ultrapassar aquilo que Carlos Farinha Rodrigues denomina de "armadilha do rendimento mediano", o estudo recorreu à "linha de pobreza ancorada num determinado ano" de forma a ter uma análise mais real da efetiva deterioração das condições de vida da população⁴. Esta "linha de pobreza ancorada num determinado ano" permite utilizar a linha de pobreza estimada num ano escolhido como o ano base e actualizar o seu valor em termos reais, usando o Índice de Preços no Consumidor, permitindo deste modo ter uma imagem mais real desta problemática. Usando este indicador verificase que entre 2009 e 2014 a situação de pobreza para a população em geral foi de 24.2% e para a população idosa de 23.9%. Percentagens claramente superiores às que se verificaram com o indicador anterior. Em termos de pobreza consistente (refere-se à conjugação da taxa de pobreza monetária com a taxa de privação material) esta tem vindo também a diminuir para a população mais idosa (12.7% em 2006 para 7.6% em 2014) quando comparada com o grupo das crianças e jovens. Do ponto de vista dos agregados familiares com idades de 65 e mais anos, há uma redução da taxa de pobreza em -3.4 pontos percentuais entre 2009 e 2014 (23.7% para 20.3% respetivamente), mas quando a taxa tem por

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Carlos Farinha Rodrigues (Coord.), Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal. As consequências sociais do programa de ajustamento, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, setembro de 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> A armadilha do rendimento mediano verifica-se pela flutuação verificada na distribuição de rendimento de cada ano. O limiar de pobreza corresponde a 60% do rendimento mediano por adulto equivalente, logo o cálculo deste limiar é sensível às mudanças verificadas neste rendimento. Tal como explicam os autores em *conjunturas* de recessão económica, a queda dos rendimentos familiares pode conduzir à descida do valor do rendimento medianos e, consequentemente, à diminuição do valor da linha da pobreza. Esta situação vai retirar muitos indivíduos e famílias que anteriormente eram considerados pobres (...) dessa situação, mas apenas "artificialmente": os seus recursos não aumentaram (podendo mesmo ter diminuído), tendo sido a própria linha de pobreza que passou a ficar abaixo dos seus recursos. (p. 50)

base a linha de pobreza ancorada essa diminuição dá origem a um aumento de 3.3 pontos percentuais para o referido período de tempo (27.1%). Em termos gerais e destacando a população mais idosa, os autores referem que, para o ano de 2014, 16% da população pobre era reformada e 22% das famílias em que o indivíduo de referência tem mais de 65 anos são pobres.

Apesar da gravidade dos números, e de uma clara vulnerabilização da população portuguesa, a crise e o agravamento da situação da pobreza atingiu toda a Europa.

Este retrato tem uma importância vital para perceber a real dimensão do impacto da crise na população portuguesa e, do ponto de vista do envelhecimento, que é o tema base deste documento, tem igualmente uma dupla importância: por um lado, e embora a situação da população idosa tenha, como o demonstra o estudo, sofrido um impacto menor da crise, esse impacto existiu e teve um efeito claro no cenário que estava a ser desenhado de diminuição da situação da pobreza neste grupo etário (especialmente a partir do ano 2012). Por outro lado, não podemos esquecer que o envelhecimento é um processo natural, mas que é claramente influenciado, também, por determinantes sociais. O agravamento da situação de pobreza em idades jovens tem claramente um impacto a longo prazo na vida da pessoa. Os jovens de agora, são os adultos de amanhã e os idosos do futuro. Embora possa parecer um raciocino padrão, não nos podemos esquecer que a existência de pobreza é, realmente, um entrave ao bem-estar da pessoa e a um processo de envelhecimento que se pretende que seja saudável e com qualidade.

Retomando a análise do ponto de vista da crise económica que atingiu o país é importante destacar que esta crise teve também efeitos do ponto de vista mais político. Por exemplo, em termos europeus, a presença da *Troika* em Portugal ditou também uma paragem no processo do Semestre Europeu. Em 2010 a Comissão Europeia apresentou a sua nova estratégia para a Europa que visa criar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A Estratégia Europa 2020 assenta em 5 grandes objetivos sendo um deles reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social. A monitorização da Estratégia e do envolvimento dos Estados Membros no cumprimento da mesma é central e é realizado através do Semestre Europeu (ciclo anual de coordenação das políticas económicas) que compreende um conjunto de etapas às quais os Estados membros se comprometem a "cumprir as políticas acordadas" ao nível nacional e europeu e a Comissão Europeia propõe-se analisar as "políticas de reforma fiscal e estrutural de cada Estado-Membro, formula recomendações e acompanha a sua implementação".

Entre 2011 e 2014, Portugal seguiu um Programa de Ajustamento Económico e durante este período era este Programa que enquadrava todas as políticas definidas e implementadas ao nível nacional. Portugal estava dispensado de apresentar o Programa Nacional de Reformas, ou seja, a avaliação da implementação da Estratégia Europa 2020. No entanto, durante esse período foram sendo

implementadas medidas e alterações significativas a medidas existentes que tiveram impactos na vida das pessoas idosas e ao nível europeu surgiram algumas orientações que são igualmente importantes para esta análise, como o Pacote de Investimento Social apresentado em 2013 e as suas propostas para a intervenção no envelhecimento, que será apresentado mais à frente.

Apesar da suspensão, em 2013, Portugal apresentou à Comissão Europeia o relatório Ponto da situação das Metas em Portugal onde fazia a análise e avaliação das metas nacionais relativamente à Estratégia 2020. Embora a apresentação deste relatório tenha sido importante, tendo em conta que Portugal não estava obrigado a tal, o documento apresentava-se de algum modo genérico, especialmente, na forma como os dados foram apresentados o que não permitia traçar um cenário mais fiel da realidade nacional. Na análise<sup>5</sup> que a EAPN Portugal fez do documento foi referido que a imagem que se tem da pobreza e da exclusão social no país permanece distorcida, o que tem necessariamente consequências na definição das políticas e medidas dirigidas a esta problemática. Nessa análise destacou-se igualmente a preocupação com a questão do envelhecimento, especialmente por não estarem a ser implementadas políticas que façam face a este envelhecimento demográfico e que, simultaneamente, promovam a natalidade. Se associarmos a este duplo movimento o aumento da emigração (sobretudo de população jovem qualificada para diferentes países da Europa, e de população entre os 40 e 50 anos a emigrar para países de expressão portuguesa), é possível antever que Portugal se encontra a evoluir no sentido de um ratio entre a população em idade ativa e a população idosa negativo, comprometendo desta forma todo o sistema de proteção social. As medidas que têm vindo a ser tomadas atuam somente ao nível dos sistemas de proteção social, mas não atuam a jusante, ao nível do incentivo à natalidade e da conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. Nesse ano Portugal começou a registar uma diminuição no número de estrangeiros residentes em Portugal e um aumento de emigrantes da população portuguesa para outros países. Ambos os movimentos têm-se acentuado nestes últimos anos como se pode ver no quadro seguinte:

	Pessoas que saíram do país para viverem no	População estrangeira residente em Portugal	
	estrangeiro por mais ou menos um ano?		
2011	100 978	436 822	
2012	121 418	417 042	
2013	128 108	401 320	
2014	134 624	395 195	
2015	101 203	388 731	

Fonte: Pordata; SEF

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Estratégia Europa 2020 – Ponto da situação das Metas em Portugal, Parecer da EAPN Portugal, Julho de 2013. Disponível em: <a href="http://www.eapn.pt/documento/371/estrategia-europa-2020-ponto-de-situacao-das-metas-em-portugal">http://www.eapn.pt/documento/371/estrategia-europa-2020-ponto-de-situacao-das-metas-em-portugal</a>

Do ponto de vista europeu, o ano 2012 é dedicado ao envelhecimento e à solidariedade entre gerações. Para a Comissão Europeia este seria um ano de sensibilização para os contributos que as pessoas idosas dão à sociedade. Do ponto de vista dos desafios mais prementes, a Comissão destacou<sup>6</sup> a necessidade de combater as reformas antecipadas uma vez que as projeções indicavam uma redução da população em idade ativa nos próximos anos. A necessidade de remover os obstáculos ao emprego para as pessoas com idade mais avançada, a promoção de horários mais flexíveis, a introdução de mais empregos em *part-time* como alternativa à reforma, e o acesso à aprendizagem de longa duração são apresentados como estratégias a seguir. No mesmo sentido, é referida a necessidade de garantir empregos de maior qualidade para as pessoas idosas como uma estratégia de combate à pobreza entre este grupo populacional.

Um segundo desafio passa pelo combate ao isolamento das pessoas idosas através da participação. A este nível é destacada a situação de pobreza e vulnerabilidade a que estão sujeitas as pessoas idosas, nomeadamente, no período de crise económica que se estava a viver. Uma das estratégias que o documento referia como sendo importante para colmatar este desafio passava pela mobilização à participação deste grupo populacional em atividades de voluntariado, uma vez que "a evidência revela que promover a participação social das pessoas idosas através de atividades tais como o voluntariado e a educação, aumenta a saúde mental e física das pessoas e reduz a taxa de mortalidade, por gerar capital social e maior apoio social". O momento da reforma constitui, normalmente, uma situação de rutura na vida das pessoas que, de um momento para o outro, mudam as suas rotinas, os horários, perdem contactos que tinham estabelecido. O reconhecimento destas dificuldades leva a Comissão a destacar o voluntariado como uma área a seguir, mas a reconhecer também que ainda tem de ser feito muito trabalho de sensibilização dos cidadãos para se envolverem em atividades deste género.

Um terceiro desafio prendia-se com a necessidade de enfrentar os problemas de saúde que aparecem em idades mais avançadas. A Comissão reconhece que uma população mais saudável é fundamental para o crescimento económico e a prosperidade na Europa. Apesar do aumento da esperança de vida, "as tendências relativas ao número de anos que as pessoas vivem de forma saudável (anos de vida saudável) são muito mais divergentes". Neste sentido, é destacada a necessidade de promover o envelhecimento ativo, visto como o prolongamento da aprendizagem ao longo da vida, a maior facilidade para permanecer no mercado de trabalho e fazer trabalho voluntário. A Comissão reconhece a necessidade de promover políticas impulsionadoras do bem-estar físico e mental das pessoas em idade mais avançada.

Portugal também se envolveu de forma ativa na dinamização do Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre gerações. O relatório do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Commission Staff working document – Ex-Ante evaluation. *Decision of the European Parliament and of the Council on the European Year for Active Ageing* (2012), COM(2010) 462.

Culturais<sup>7</sup> destacou na sua síntese conclusiva que este ano "veio impulsionar uma dinâmica no domínio dos direitos humanos fundamentais, apelando para o combate à discriminação em função da idade, para a promoção da justiça, proteção social e dos valores da solidariedade entre gerações". O mesmo relatório refere que foi "proposta a criação de uma Estratégia Nacional de Promoção do Envelhecimento Ativo, com vista a apoiar, estimular e dar coerência nacional às iniciativas neste domínio e antecipar mecanismos de acompanhamento e avaliação". Recentemente foi apresentado em Diário da República o Despacho nº 12427/2016 que vem criar um grupo de trabalho interministerial para apresentar uma proposta de Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável. Sobre este Despacho falaremos no ponto seguinte.

Paralelamente à Estratégia, o próprio relatório final de atividades do ano 2012 realçou a necessidade de se criar uma Plataforma Nacional representativa das pessoas idosas que "incentive a participação na tomada de decisão sobre medidas e políticas que lhes sejam dirigidas, a exemplo das existentes noutros países da UE. Seria assim criada uma oportunidade de participação e de protagonismo nas políticas nacionais, valorizando publicamente o estatuto das pessoas idosas na sociedade e criando oportunidades de participação ativa na construção de uma sociedade para todas as idades".8

O Relatório da Comissão Europeia de avaliação do Ano destaca também um aspeto que será abordado posteriormente e que se prende com o facto do envelhecimento ativo e saudável ser considerado uma das prioridades de investimento do Fundo Social Europeu no período de programação 2014-2020.

Ao nível europeu, também, o ano 2013 é marcado pela apresentação do Pacote de Investimento Social. O *Social Investment Package* (SIP) surge num período em que era claro o desvio existente no cumprimento da meta da Estratégia Europa 2020 de redução da pobreza. Com a crise a Europa assistia a um aumento do flagelo da pobreza e não à sua redução. A Comissão Europeia, com o SIP, procurava, assim recolocar o social no centro da Agenda Europeia: A Comissão *insta os países da União Europeia a dar mais ênfase ao investimento social.* Para a Comissão *o Investimento Social significa reforçar as capacidades das pessoas e apoiar a sua participação na sociedade e no mercado de trabalho.* Só assim se conseguirá a *prosperidade dos indivíduos, impulsionar a economia e ajudar a UE a sair da crise, mais forte, mais coesa e mais competitiva*<sup>9</sup>. Para a Comissão Europeia a crise económica e as suas consequências em termos de desemprego, pobreza e exclusão justificava a

q

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Direção de Serviços de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (Coord.), *Ano Europeu do Envelhecimento Activo e Solidariedade entre Gerações – 2012*, Lisboa, Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, Novembro 2013, p. 17.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações. Relatório de atividades de 2012 | Portugal, Lisboa, Governo de Portugal e Ano Europeu do EASG, Fevereido de 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Social Investment Package for Growth and Cohesion – Citizens' summary. Disponível em: <a href="http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=1044">http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=1044</a>

apresentação deste Pacote de investimento social. A par com a crise, os desafios demográficos constituíam igualmente uma prioridade à qual era preciso dar resposta. A principal preocupação assentava no facto de se estar a assistir a uma redução das pessoas em idade ativa, ao envelhecimento da população e ao aumento dos rácios de dependência e o impacto que estes tinham (e ainda têm) na acessibilidade e na sustentabilidade dos orçamentos públicos para as políticas sociais. O SIP apresentava, assim, um conjunto de medidas específicas para estimular o investimento social e contemplava uma Recomendação específica designada "Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade" e um conjunto de documentos de trabalho dos serviços da Comissão nas seguintes áreas: sem-abrigo, tendências demográficas, inclusão ativa, saúde, cuidados de longa duração, serviços de interesse geral e Fundo Social Europeu. O referido documento determinava ainda quem eram os principais beneficiários: crianças e jovens numa lógica de intervenção precoce para quebrar a transmissão intergeracional de situações de desvantagem social e resolver o grave problema do desemprego juvenil; candidatos a emprego de forma a garantir um apoio integrado e acessível na procura de trabalho; mulheres de forma a garantir uma maior igualdade de oportunidades, melhor acesso ao mercado de trabalho, logo melhor proteção social, especialmente, no momento da reforma; as pessoas idosas numa lógica de garantir mais oportunidades para uma ativa participação na sociedade e na economia; pessoas com deficiência e a garantia de maior apoio para uma vida independente e locais de trabalho mais adaptados; pessoas em situação de sem-abrigo numa lógica de melhores oportunidades de reinserção na sociedade e no mercado de trabalho; os empregadores e a procura de uma mão-de-obra mais vasta, mais qualificada e com menos problemas de saúde; e, por fim, a sociedade em geral, reforçando a produtividade, maior emprego, melhor saúde e inclusão social e mais prosperidade e uma melhor qualidade de vida para todos.

Do ponto de vista do documento dos cuidados de longa duração 10 é destacada a dificuldade que poderá surgir do contínuo envelhecimento demográfico, especialmente do aumento de pessoas com 80 ou mais anos que tendencialmente precisarão de cuidados de longa duração e o efeito da redução da população em idade ativa na prestação desses cuidados (quer formais, quer informais). O documento reconhece a necessidade de "uma estratégia a longo prazo de investimento social capaz de combinar políticas de: (1) prevenção, promoção da saúde e reabilitação, com (2) produtividade sistemática na prestação de cuidados e (3) medidas que promovem a capacidade das pessoas idosas mais frágeis em gerir o autocuidado e um modo de vida independente". Um dos aspetos que se pretende também dar destaque aqui prende-se com a análise que o documento faz relativamente ao *mix* na prestação de cuidados de longa duração entre cuidados formais e cuidados informais. Embora possam ser encontradas diferenças entre os Estados Membros, a verdade é que os cuidados prestados pelas

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> European Commission, *Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options*, SWD(2013) 41 final, Brussels, 20.2.2013.

famílias traz também consequências pois estas nem sempre estão preparadas para prestar determinados cuidados, estes, por vezes, infligem um grande desgaste físico e mental, e existe um claro impacto no balanço entre a vida familiar e a vida profissional, sendo as mulheres o grupo mais afetado com esta situação. Este impacto reflete-se na saída do mercado de trabalho, ou pela opção por trabalhos em *part-time*, que têm consequências nos rendimentos e a longo prazo terá consequências nas próprias reformas que estas "mulheres" irão auferir. Estas mulheres ficam ainda mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social.

O pacote de Investimento Social deu um importante passo na tentativa de recolocar o social no centro da Agenda política da União Europeia. No entanto, o seu aproveitamento ao nível nacional e mesmo ao nível europeu acabou por ser nulo, pois resumiu-se a uma Comunicação da Comissão Europeia, não existindo recomendações claras (com exceção da Recomendação *Investing in Children*) que "obrigassem" os países a cumprir algumas das orientações espelhadas nos documentos de trabalho.

Em 2014 entra em vigor o novo período de fundos estruturais, que se prolongará até 2020, que ao contrário dos quadros comunitários anteriores, é acompanhado de uma orientação clara da Comissão aos Estados Membros de atribuírem pelo menos 20% desses Fundos para a Luta contra a Pobreza. Nesse ano são realizadas também eleições europeias e uma Nova Comissão Europeia toma posse. Um aspeto importante a reter, e que é importante para o presente documento, relaciona-se com a revisão da Estratégia 2020 que também acontece nesse ano. É claro neste período o desfasamento de algumas das metas da Estratégia Europa 2020 estabelecidas em 2010 – com destaque para a meta da redução da pobreza, mas a revisão da Estratégia ainda permanece desconhecida, o que contribui para uma subalternização das questões sociais, face a aspetos mais económicos.

A este nível importa realçar que a agenda europeia é claramente marcada pelas questões do emprego, da ativação, do crescimento económico, da competitividade, e isso marca também a forma como o envelhecimento ativo é percebido. O entendimento das questões demográficas e da promoção do envelhecimento ativo têm sido percebidos, por um lado, pelo receio inerente à redução da população ativa e do impacto que isso trará na sustentabilidade da proteção social e, por outro lado, pela permanência por mais tempo das pessoas no mercado de trabalho. Envelhecer ativamente passa assim por um entendimento mais limitado tendo em conta a dimensão do conceito tal como ele é defendido pela Organização Mundial da Saúde. Pretende-se sim que as pessoas se mantenham ativas por mais tempo no mercado formal de emprego de modo a fazer face aos desafios do envelhecimento demográfico.

## A atual situação das pessoas mais idosas\_razões para novas propostas

A situação de pobreza das pessoas idosas agravou-se nestes últimos anos como já foi referido anteriormente, embora a situação tenha sido mais significativa para outros grupos populacionais. De qualquer das formas é possível ainda elencar um conjunto de outras dimensões que demonstram a vulnerabilidade a que a população mais idosa está sujeita e requerem a procura de soluções.

Portugal é um país bastante envelhecido. No quadro seguinte é possível perceber a evolução de alguns índices que demonstram o envelhecimento demográfico, progressivo, da população e o peso do mesmo na população global:

Índices	Anos		
muices	2013	2014	2015
Índice de Envelhecimento	133.5	138.6	143.9
Índice de Dependência Total	52.2	52.8	53.2
Índice de Dependência dos	22.4	22.1	21.8
Jovens			
Índice de Dependência dos	29.9	30.7	31.4
Idosos			
Índice de Longevidade	48.9	49.0	49.0

Outros instrumentos de análise da situação do envelhecimento, quer a nível nacional, quer a nível europeu, revelam também a dimensão desta realidade. Por exemplo, o Active Ageing Index11 referente a 2014 coloca Portugal na 16ª posição (33.5) no total dos 28 Estados Membros no conjunto de dimensões analisadas: 8ª posição no Emprego; 20ª posição na Participação na sociedade; 21ª posição na dimensão da Vida Independente; 18ª posição na capacidade para o envelhecimento ativo.

No caso do Global AgeWatch Index, que avalia os fatores que determinam o bem-estar socioeconómico da terceira idade por todo o mundo - Portugal está situado no 38º lugar em termos mundiais, mas no conjunto dos países da Europa Ocidental, Portugal surge como "o terceiro pior, só à frente de Malta e Grécia"12 (JN, 09/09/2015). Segundo o relatório as medidas de austeridade tiveram um impacto significativo nesta população e Portugal é destacado como um dos países onde esse

<sup>12</sup> Notícia do JN, 09/09/2015.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> O *Active Ageing Index* (Índice de Envelhecimento Activo) é uma ferramenta que "mede o potencial inexplorado das pessoas idosas para o envelhecimento ativo e saudável entre os países. Este índice mede o grau a que as pessoas vivem vidas independentes, participam em emprego remunerado e atividades sociais, bem como a sua capacidade de envelhecer ativamente". Este indicador é um projeto da Direção geral do Emprego e Assuntos sociais Comissão Europeia. Mais informações: http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/I.+AAI+in+brief

impacto foi mais negativo. Salientam os "cortes generalizados nos cuidados de saúde, cuidados ao domicílio (...) transporte subsidiado, assim como taxas elevadas de desemprego no grupo etário dos 50 aos 65 anos"<sup>13</sup>.

Independentemente das leituras que possam ser feitas e da posição de Portugal nos rankings, é certo que o período de crise e as medidas de austeridade implementadas tiveram impactos em toda a população. Neste último ano, que pode já ser considerado um período posterior à crise económica e já com a saída da Troika de Portugal, assistiu-se a algumas mudanças que importam analisar. Desde logo, decorreram eleições no país. O XXI Governo nacional entrou em funções a 26 de Novembro de 2015 e começaram a ser implementadas algumas medidas de carácter social que poderão ter um impacto positivo na vida das pessoas. Algumas das medidas estão espelhadas no Programa Nacional de Reformas (PNR)<sup>14</sup> apresentado em Abril de 2016 à Comissão Europeia.

O PNR demonstra claramente que a meta estabelecida para Portugal de redução do número de pessoas em situação de pobreza está longe de ser cumprida, pois assistiu-se a um agravamento desta problemática e não o contrário. Para a EAPN Portugal a existência de Pobreza é um obstáculo à promoção de um envelhecimento que se pretende ativo, tal como defende a OMS (Organização Mundial de Saúde). A pobreza e a exclusão social são problemas complexos que exigem medidas integradas e adaptadas à realidade dos grupos mais vulneráveis. A pobreza é um fenómeno multidimensional que abrange a noção de vulnerabilidade, precariedade, falta de oportunidades, negação de direitos, tais como o acesso à educação e à saúde, cultura, habitação, emprego, serviços e infraestruturas, assim como o acesso à informação e à participação social, cultural e política. É praticamente impossível dizer quando começamos a envelhecer, ou seja, a único marcador que existe é o da idade da reforma (65 anos). As pessoas entram na chamada terceira idade quando atingem esta idade, mas mesmo usando estes limites etários é possível encontrar variações: por exemplo, para a área do emprego, o limite de idade a partir do qual se considera uma pessoa como sendo um trabalhador idoso é o limite dos 45 anos. Olhando a estas diferenças é deveras importante olhar à condição ou às condições em que as pessoas vivem independentemente da idade que têm. Por isso é que o combate à pobreza é tão premente, pois atinge todas as idades e, condiciona o futuro das pessoas, ou seja, o seu envelhecimento. Assumindo esta leitura da realidade é importante também reconhecer que todas as medidas que possam ser implementadas e que têm como objetivo as pessoas e a melhoria das suas condições de vida, são também elas medidas promotoras do envelhecimento ativo.

HelpAge International, Índice da Global AgeWatch 2015: sumário executivo. Síntese Global, 2015. Para mais informações: http://www.helpage.org/global-agewatch/reports/global-agewatch-index-2015-insight-report-summary-and-methodology/

Para consultar o Programa Nacional de Reformas 2016: <a href="http://www.portugal.gov.pt/pt/pm/documentos/20160421-pm-pnr-pe.aspx">http://www.portugal.gov.pt/pt/pm/documentos/20160421-pm-pnr-pe.aspx</a>

Retomando o PNR que foi apresentado este ano é importante elencar algumas das medidas que já começaram a ser implementadas e outras que estão previstas e que têm relevância para a presente análise, assim como alguns dos compromissos:

- O reconhecimento do reforço da coesão e do combate à desigualdade como um dos desafios económicos principais, a par com a produtividade e competitividade e o endividamento da economia;
- ❖ A reposição dos mínimos sociais, dos quais destacamos o Complemento Solidário para Idosos. O programa do atual Governo prometia: "repor o valor de referência do CSI no montante anual de 5.022 euros, restaurando os valores anuais anteriormente em vigor e permitindo, desta forma, que voltem a beneficiar desta prestação idosos que ficaram excluídos, bem como a atualização da prestação aos idosos que sofreram uma redução no seu valor nominal". As últimas estatísticas disponíveis da Segurança Social referem que em dezembro de 2016 o número de beneficiários era de 160 887. De qualquer das formas e tendo em conta que os beneficiários desta prestação têm vindo a diminuir o Governo apresentou a 11 de Novembro uma Campanha Nacional de divulgação e sensibilização para o CSI, destinada aos beneficiários de pensão de velhice, sobrevivência ou equiparada, com baixos recursos e os seus familiares¹⁵. Tendo em conta que este complemento se destina a idosos com baixos rendimentos, o seu efeito na redução do impacto da pobreza neste grupo, é significativo.
- ❖ Publicação da Portaria nº 65/2016 de 1 de Abril que procede à atualização anual das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo sistema de segurança social, das pensões do regime de proteção social convergente atribuídas pela CGA e das pensões por incapacidade permanente para o trabalho e por morte decorrentes de doença profissional, para o ano de 2016. Neste momento está em discussão o aumento extraordinário às pensões mais baixas (até 275€).
- ❖ Está previsto um aumento da idade da reforma em 2017 para 66 anos e 3 meses (o aumento de um mês relativamente a 2016, conforme a Portaria nº 67/2016 de 1 de Abril).

O mesmo documento refere que "o atual Governo assumiu como prioridade, quer no seu programa, quer nas Grandes Opções do Plano (GOP), a realização de uma avaliação mais rigorosa da situação do sistema de Segurança Social, tendo em consideração a idade de reforma, a esperança de vida, a evolução demográfica do país, as mudanças no mercado laboral e a taxa de substituição do rendimento (...)".

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Para conhecer a campanha: *Complemento Solidário para Idosos – A olhar por todos*: <a href="http://www.seg-social.pt/noticias/-/asset-publisher/9N8j/content/campanha-de-divulgacao-do-complemento-solidario-para-idosos">http://www.seg-social.pt/noticias/-/asset-publisher/9N8j/content/campanha-de-divulgacao-do-complemento-solidario-para-idosos</a>

❖ Do ponto de vista da saúde foram apresentados três planos de reforma por parte da tutela: um relativo à Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (I), outro relativo à Saúde Pública (II) e outro aos Cuidados de Saúde Primários (III). A atualização do Plano Nacional de Saúde (PNS), agora revisto e estendido até 2020, aprovada por despacho do SEAMS de 29 de maio, define como grandes metas a redução para menos de 20% da taxa de mortalidade prematura (abaixo dos 70 anos), o aumento em 30% da esperança de vida saudável aos 65 anos de idade, e ainda a redução dos fatores de risco relacionados com as doenças não transmissíveis, nomeadamente o consumo e exposição ao fumo do tabaco e a obesidade infantil. Segundo o Relatório Social Nacional "no domínio da saúde, o Governo está a intervir nos vários determinantes de forma sistémica, tentando integrar as políticas de combate à pobreza, das condições de habitação, do emprego, da alimentação e do urbanismo. Está, ainda, a reforçar a articulação entre os sectores da saúde, da ação social e da educação"¹6.

Na área dos cuidados continuados o mesmo Relatório Social refere que estão a ser (I) "reforçados os cuidados domiciliários e em ambulatório, (ii) a rede nacional de cuidados continuados integrados está a ser alargada à idade pediátrica, à doença mental grave e aos cuidados paliativos e (iii) está a ser aumentado o número de vagas de internamento em todas as tipologias (8 mil lugares/camas adicionais)".17

Destaca-se ainda a "isenção de taxas moderadoras no acesso aos cuidados de saúde para as famílias economicamente vulneráveis, estando prevista a redução das taxas moderadoras em 25% em 2016".

❖ Ao nível do Emprego, o PNR assume uma preocupação central com o desemprego de longa duração, o desemprego jovem e os NEET. A este nível destaca-se como nova medida o *Programa Contrato-Geração* que tem como principal objetivo promover o envelhecimento ativo apoiando as reformas a tempo parcial e incentivos à contratação, pelas empresas, de jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego, mas também o apoio ao emprego para as empresas que contratem simultaneamente jovens desempregados ou à procura do primeiro emprego. No entanto esta medida carece até ao momento de indicadores de implementação, tendo o governo anunciado recentemente que vai dar início à mesma em 2017. Este programa que é proposto reflete um dos desafios mais prementes da atualidade. O envelhecimento demográfico, em particular no que se refere ao aumento da esperança média de vida coloca questões prementes no que se refere à

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Relatório Social Nacional. Portugal, 2016, República Portuguesa. XXI Governo Constitucional, Agosto 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> É importante destacar na área dos cuidados paliativos que o Despacho nº 7824/2016 de 15 de junho veio proceder à nomeação da Comissão Nacional de Cuidados Paliativos. Esta Comissão foi responsável pela elaboração do Plano Estratégico para o desenvolvimento dos Cuidados Paliativos para 2017-2018 (aprovado pelo Despacho nº 14311-A/2016 de 28 de novembro). Mais informações em: https://www.sns.gov.pt/noticias/2016/11/28/cuidados-paliativos-para-o-bienio-2017-2018

sustentabilidade dos sistemas de proteção social, em particular no que se refere a pensões. O aumento da idade de reforma é uma das estratégias que os países têm adotado - Portugal não é exceção - de forma a manter por mais tempo as pessoas no mercado de trabalho, assim como os desincentivos às reformas antecipadas. Medidas de incentivo à contratação parcial, ou à reforma a tempo parcial são também alternativas que estão a ser colocadas em prática. No entanto, a sua aplicação não é isenta de problemas. Se por um lado, o aumento da idade da reforma é problemática para situações de emprego que implicam um grande desgaste físico para as pessoas, por outro lado, a reforma parcial pode trazer vantagens se garantir um equilíbrio financeiro para a pessoa que conjuga o salário com parte da reforma a que tem direito. No entanto, nem sempre esse equilíbrio é benéfico, uma vez que a redução do horário de trabalho implica uma redução acentuada no rendimento salarial, que nem sempre consegue ser compensada pela reforma, também parcial que a pessoa irá beneficiar. É igualmente irrealista pensar que a possibilidade de ter acesso a uma reforma parcial é benéfico para todos os grupos populacionais, pois uma vez mais se coloca aqui a situação das profissões de maior desgaste e mesmo situações de pessoas que têm algum tipo de doença mais incapacitante e mesmo a autoestima da pessoa que pode ver nesta redução do seu horário profissional uma desmotivação. Em todo o processo a negociação com o trabalhador é fundamental.

A par destas medidas é importante referir que a 18 de Julho de 2016 foi publicado em Diário da República a Resolução da Assembleia da República nº 129/2016 que recomenda ao Governo que crie o estatuto de cuidador informal, prevendo no mesmo direitos e garantias específicos para os prestadores de cuidados continuados e/ou paliativos. A Resolução apela à necessidade de apoio regular e permanente para prestação de cuidados à pessoa a seu cargo; apoio psicossocial e sessões de formação e informação; direito ao descanso; direito a horário flexível e/ou redução de horário e Direito à baixa médica prolongada para assistência à pessoa.

Em Outubro foi publicado em Diário da República o Despacho nº 12427/2016 da Presidência do Conselho de Ministros, Finanças, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde, que determina a criação de um grupo de trabalho interministerial para apresentar uma proposta de Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável. Os objetivos apresentados são os seguintes: "Sensibilizar para a importância do envelhecimento ativo e da solidariedade entre gerações; Promover a cooperação e a intersetorialidade na concretização da Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável; Contribuir para o desenvolvimento de políticas que melhorem a qualidade de vida dos idosos". O mesmo documento refere que com esta Estratégia o Governo pretende criar os alicerces necessários para que a política de envelhecimento ativo e saudável passe de uma mera visão a uma realidade que quebre barreiras e supere estereótipos, com vista a melhorar a qualidade de vida dos idosos, participação e segurança no combate à exclusão social de cidadãos idosos, através de uma

intervenção contínua no panorama socioeconómico, tornando o envelhecimento uma vivência positiva.

Ao nível Europeu, a Comissão Europeia apresentou em Maio o chamado Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Pilar Social). O Pilar Social irá estabelecer um conjunto de princípios essenciais que apoiem o bom funcionamento de um mercado de trabalho justo, assim como dos sistemas de proteção social e está em consulta pública até ao final de 2016. Em Junho, na Conferência Anual da EAPN Europa, Maria João Rodrigues (relatora do Pilar Social ao Parlamento Europeu) referiu que este Pilar é um início pois não podemos continuar a aceitar que existam pessoas na Europa excluídas. Se a pobreza e a exclusão estão a aumentar precisamos de mudar de direção e o Pilar é o grande objetivo para salvar o projeto Europeu. Embora a ligação com outros processos já em curso, como a Estratégia Europa 2020, o Semestre Europeu, e mesmo o já referido Pacote de Investimento Social, não seja ainda clara, a proposta do Pilar apresentada entende a Pobreza e a exclusão social como impedimentos para o crescimento. Este é um passo positivo na mudança que se pretende de uma maior preocupação com as questões sociais. A proposta apresenta 3 capítulos: igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; condições justas de trabalho e proteção social adequada e sustentável e acesso a serviços essenciais de alta qualidade. Em cada um dos capítulos são apresentadas áreas de política/prioridades num total de 20. Uma das áreas está especificamente ligada às pensões, apelando a que estas garantam um nível de vida digno na idade da reforma e que os regimes de pensões sejam capazes de salvaguardar a sustentabilidade e a adequação futura das pensões. Uma outra área prende-se com os cuidados continuados, no qual se reforça a necessidade de assegurar o acesso aos serviços que prestam esses cuidados, com profissionais com qualificação adequada e um apelo ao reforço do financiamento dos serviços. Embora tenha destacado estas duas áreas, no conjunto das 20, existem muitas mais que têm um impacto considerável no envelhecimento e na vida das pessoas idosas<sup>18</sup>.

Em termos gerais parece que quer do ponto de vista nacional, quer do ponto de vista europeu, existem no momento um conjunto de situações que podem criar oportunidades de mudança na forma como se encara o envelhecimento e as pessoas idosas. Uma mudança que se espera que contribua, em primeira linha, para a promoção de um envelhecimento saudável e de qualidade. De qualquer das formas é fundamental continuar a debater o envelhecimento e principalmente fazer um acompanhamento / monitorização de algumas das medidas e propostas que estão em curso, destacando também o que parece ainda não ter uma solução a médio e curto prazo.

\*\*\*\*\*\*

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> O Relatório do Pilar Social foi adotado pelo Parlamento Europeu no dia 19 d<u>e Janeiro de 2017.</u>