

UMA DÉCADA DE POLÍTICAS SOCIAIS DE VELHICE EM PORTUGAL

Trajetórias e opções de 2006 a 2015

A DECADE OF OLD AGE SOCIAL POLICIES IN PORTUGAL

Trajectories and options from 2006 to 2015

Anabela Ferreira Correia

FUNÇÕES: Concetualização, Análise formal, Aquisição de financiamento, Investigação, Metodologia, Visualização, Redação do rascunho original, Redação – revisão e edição

AFILIAÇÃO: Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Rua Almerindo Lessa, 1300-663, Lisboa, Portugal

E-mail: anamfcorreia@yahoo.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8434-8941>

Elvira Pereira

FUNÇÕES: Concetualização, Metodologia, Supervisão, Visualização, Redação – revisão e edição

AFILIAÇÃO: Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. 1300-663, Lisboa, Portugal

E-mail: epereira@iscsp.ulisboa.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7177-4535>

Dália Costa

FUNÇÕES: Concetualização, Metodologia, Supervisão, Visualização, Redação – revisão e edição

AFILIAÇÃO: Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. 1300-663, Lisboa, Portugal

E-mail: dcosta@iscsp.ulisboa.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5184-3487>

Resumo: A dignidade fundamenta uma conceção dualista de direitos constitucionais, direitos de liberdade, tributários de uma dignidade pessoal e direitos sociais, subsidiários de uma dignidade social (Neto, 2014), cuja garantia é da responsabilidade do Estado. O aumento da esperança de vida articulado com um persistente risco de pobreza e privação material na população com 65 ou mais anos, tornam pertinente uma análise das políticas sociais de velhice na garantia do direito a uma vida com dignidade. Este artigo apresenta resultados de um estudo que procura identificar alterações e/ou processos de reconfiguração de medidas e políticas com impacto na garantia dos direitos das pessoas idosas a uma vida digna e a referência específica ao termo dignidade, a partir da observação documental de medidas legislativas publicadas entre 01/01/2006 e 31/12/2015. Identificam-se quatro períodos temporais refletindo opções políticas, condicionantes internas e externas e verifica-se uma quase ausência do termo dignidade e da sua definição ou interpretação.

Palavras-chave: dignidade, políticas sociais de velhice, pessoas idosas, necessidades.

Abstract: Dignity grounds a dualistic conception of constitutional rights, freedom rights, tributary to personal dignity and social rights, subsidiary to social dignity (Neto, 2014), which the State is responsible to ensure. The increase of life expectancy, combined with a persistent risk of poverty and material deprivation in the population aged 65 and over, calls for an analysis of old age social policies designed to guarantee the right to a life with dignity. This article presents the results of a study that seeks to identify changes and/or reconfiguration processes of measures and policies with an impact on guaranteeing the rights of old people to a dignified life. Based on a document analysis of legislative measures, published between 01/01/2006 - 31/12/2015, we based our search for specific references to the term

dignity. Four periods are identified reflecting political options, internal and external constraints and we concluded that there is an almost absence of the term dignity and its definition or interpretation.

Keywords: dignity, old age social policies, old people, needs.

Introdução

Uma vida com dignidade é aquela em que existe a possibilidade de acesso ao bem-estar social entendido como o nível de bem-estar que uma sociedade proporciona e outorga aos seus cidadãos, garantindo a realização dos seus direitos de cidadania e a satisfação das suas necessidades (Pereirinha, 2008a).

A Constituição da República Portuguesa (CRP) outorga um conjunto de direitos e apresenta uma apreciável descrição dos direitos sociais de cidadania, embora, não ofereça uma definição dos conceitos de dignidade ou de dignidade social. É na “política de terceira idade” (denominação utilizada na CRP) que se assume o dever de “(...) proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação ativa na vida da comunidade” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, n.º 2 do art.º 72º). Dever que assume uma relevância crescente, num contexto de envelhecimento demográfico articulado com o aumento da esperança de vida e de transformação do modelo de cuidado no contexto familiar.

O conhecimento científico, a nível nacional, bem como os indicadores sobre pobreza e privação material entre as pessoas idosas¹ em Portugal, evidenciam que um elevado número destes cidadãos não vive de acordo com o seu direito a uma vida com dignidade, configurando uma falha num dever constitucionalmente consagrado e conferindo pertinência a uma análise da trajetória e opções das políticas sociais de velhice², em Portugal, na sua relação com o direito a uma vida com dignidade.

Fazendo parte de um trabalho mais extenso³, este artigo tem como objetivo identificar alterações e/ou processos de reconfiguração com possível impacto na garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna, bem como, o modo como o termo dignidade ou termos associados se apresentam nos diplomas referentes a

1 Neste artigo adotamos a definição do Instituto Nacional de Estatística (INE) que determina que uma pessoa idosa é toda aquela que pertence à classe de idade de 65 anos ou mais anos (INE [Instituto Nacional de Estatística], 2020).

2 Políticas sociais de velhice definem-se como “o conjunto das intervenções públicas, ou ações coletivas, que estruturam, de forma explícita ou implícita, as relações entre a velhice e a sociedade” (Fernandes, 1997, p.22).

3 Parte deste artigo é baseado na Tese de Doutoramento *A dignidade nas políticas sociais de velhice: contributo para uma nova agenda do envelhecimento em Portugal*, versão definitiva, após provas públicas, submetida em 28 de julho de 2022 no ISCSP/ULisboa.

políticas sociais de velhice publicados no período compreendido entre 01/01/2006 e 31/12/2015⁴. Este artigo incide, apenas, sobre a segunda fase do referido trabalho, na qual se realizou a análise de diplomas referentes a medidas de políticas sociais de velhice publicadas no período selecionado.

Primeiramente, apresenta-se o enquadramento teórico que suportou a análise efetuada. Seguidamente, serão explicitados os principais aspetos metodológicos a que se seguirá a apresentação de resultados. Termina-se com a respetiva discussão de resultados e algumas conclusões.

Enquadramento teórico

Na tradição cristã católica a dignidade é concebida como um atributo inerente aos seres humanos, suportado pelo ensinamento bíblico de que estes “foram criados à imagem e semelhança de Deus” (Imbach, 2014, p. 64). Contudo, novas formas de perspetivar o mundo e o lugar do ser humano, resultantes do próprio processo civilizacional da Europa ocidental, vieram questionar a perspetiva abstracionista (Hill, JR, 2014). Assim, a ideia de dignidade distanciou-se do criacionismo cristão e ganhou novo significado assente na racionalidade, na autonomia individual e na responsabilidade moral do ser humano (Kant, 1785/1995; Novais, 2016). Em outros contextos culturais verifica-se a substituição da ideia de dignidade pela ideia do dever de seguir princípios de atuação em comunidade (An’xian, 2014; Braarvig, 2014; Donnelly, 1982; Lorberbaum, 2014; Maróth, 2014).

Independentemente do contexto é, portanto, consensual uma ideia de respeito pela vida — a de cada ser humano e a dos que fazem parte da comunidade. Com base neste princípio, foi possível articular as posições de diferentes povos e culturas num acordo onde a dignidade humana se afirmou como fundamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) — (Resolution No. A/RES/217(III)A) — (Donnelly, 1982; McCrudden, 2008, citado em Habermas, 2010). Com efeito, após o final da II Guerra Mundial, uma ideia de dignidade, distintamente “humana”, assumiu-se como um alicerce permanente em face da brevidade dos poderes políticos, permitindo veicular, a nível mundial, uma ideia de unidade baseada na salvaguarda do ser humano (Moreira, 1963).

4 A escolha do período temporal justifica-se com a criação do Complemento Solidário para Idosos (CSI) e sua entrada em vigor a 1 de janeiro de 2006. No que respeita ao seu término — 31 de dezembro de 2015, trata-se do ano completo mais recente à data da submissão, por parte da primeira autora, do plano de trabalhos ao Concurso para Atribuição de Bolsas de Doutoramento e Pós-Doutoramento 2016, da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), aprovado para financiamento em janeiro de 2017.

Em Portugal, a dignidade encontra-se consagrada na CRP, não como uma dignidade metafísica, mas como uma dignidade humana – de facto. Aliás, no texto fundamental “prefere-se a fórmula ‘dignidade da pessoa humana’, em lugar de ‘dignidade humana’” (Loureiro, 2017, citado em Correia, 2022, p. 80) como fundamento de uma conceção dualista de direitos constitucionais, “como os direitos de liberdade, tributários duma dignidade pessoal e direitos sociais, subsidiários duma dignidade social” (Neto, 2014, citado em Correia, 2022, p. 81), atuando como um princípio interpretativo (Novais, 2016), por exemplo, da conceção de segurança social, cuidados de saúde e educação.

No caso das pessoas idosas, a CRP estabelece que “as pessoas idosas têm direito à segurança económica” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, art.º 72º). Precedem-lhe direitos fundamentais como o direito à igualdade, em cuja base constitucional reside o direito à “mesma dignidade social” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, art.º 13º), que “não é mais do que um corolário da igual dignidade humana de todas as pessoas (cfr. art.º 1º) e que consiste na proclamação imediata da idêntica validade cívica de todos os cidadãos” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 337) e direitos sociais, nomeadamente, a incumbência do Estado de assegurar que “o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, n.º 3 do art.º 63º). Daqui decorre o direito à garantia de uma vida com dignidade fundada na imperatividade de satisfação das necessidades deste grupo de população, por meio da adequação dos rendimentos para alcançar este fim.

Posto isto, é na CRP que se determina a garantia de igualdade de dignidade social, se estabelece “um princípio de disciplina das relações entre o cidadão e o Estado” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 338) e se reafirma o direito dos cidadãos a viver uma vida digna.

Infere-se, assim, que a dignidade representa um princípio fundamental de carácter normativo, na ordem constitucional e na ordem jurídica. Na primeira é regulada a interpretação e o alcance das normas constitucionais, impondo ao Estado o dever do seu cumprimento. Na segunda, são reafirmadas as regras jurídicas básicas de sociabilidade numa comunidade (Loureiro, 2017). Se, juridicamente, o direito à dignidade se encontra constitucionalmente respaldado, é em comunidade que se vivenciam as necessidades e aspirações das pessoas, interligadas com as características individuais, contextos sociais e políticos. Logo, uma análise sociológica revela a noção que a dignidade é um conceito indeterminado, porque em diálogo permanente com a pluralidade da vida concreta das pessoas.

Reconhece-se, portanto, a dificuldade em identificar o significado da dignidade, e em concreto, o sentido que lhe atribuem as pessoas idosas. Em Portugal, Correia e colegas (2016) identificaram, segundo a perspetiva das próprias pessoas idosas, as necessidades consideradas fundamentais para uma vida digna, onde todas as necessidades foram consideradas importantes ainda que o maior consenso tenha prevalecido em torno de necessidades como a subsistência, segurança, identidade, afeição, lazer, compreensão e liberdade, nas definições propostas por Pereira et al. (2013) e Pereirinha et al. (2020), conferindo, assim, um conteúdo a uma conceção de dignidade. Identificam-se, ainda, outros estudos internacionais que procuraram explorar o significado da dignidade para as pessoas idosas. Entre as dimensões que as pessoas consideraram fundamentais, ressaltou o respeito pela identidade pessoal, pela igualdade de direitos, pela autonomia pessoal e condição de cidadania (Calnan et al., 2006; Woolhead et al., 2004). Igualmente, o reconhecimento do mérito pessoal e o cumprimento de princípios morais, bem como, o respeito pela garantia de direitos de cidadania, como o direito a acesso aos meios necessários para a existência e para a liberdade (Ariño-Blasco et al., 2005; Bayer et al., 2005; Nordenfelt, 2003, 2004; Nordenfelt & Edgar, 2005; Stratton & Tadd, 2005; Tadd, 2005).

A condição de cidadania pressupõe que os fins se imponham como demandas aos decisores políticos (Spicker, 1993). Ora, o juízo político sobre a relevância destes fins não é, necessariamente, coincidente com a perspetiva do cidadão, porquanto as necessidades humanas fundamentais são “finitas, poucas e classificáveis, as mesmas em todas as culturas e em todos os períodos históricos”, contudo, “as formas de satisfação e os bens económicos utilizados nos processos da satisfação são variáveis” e “modificam-se de acordo com o padrão de valores dominante em cada sociedade, as práticas sociais, o tempo, as culturas e os estratos sociais” (Max-Neef et al., 1991, citado em Correia, 2022, p. 93).

Por isso, verificam-se dificuldades na classificação das necessidades sociais (Bradshaw, 1972) e na alocação de recursos económicos às políticas públicas (Pereirinha, 2008a), recursos esses que são escassos.

Neste particular, Sen (2003) deu um contributo significativo ao deslocar o foco das necessidades para as capacidades básicas e fins fundamentais a que o ser humano deve poder ter acesso para viver a vida que valoriza com razão. Por sua vez, Nussbaum (2003) clarificou que uma vida digna “é aquela onde existe a possibilidade de ser capaz de aceder a funcionamentos com valor” (p. 40) concetualizados como direitos fundamentais no contexto civilizacional onde a pessoa se encontra inserida. Identificou, assim, as capacidades fundamentais para os alcançar: vida, saúde física, integridade física, sentidos, imaginação e pensamento,

emoções, razão prática, associação, outras espécies, brincar e domínio sobre o próprio ambiente (Nussbaum, 2014). Esta lista apresenta duas características: *i*) algumas das capacidades podem concorrer para um mesmo funcionamento, onde se combina a componente interna com as componentes externas adequadas e necessárias para aceder a essa capacidade; *ii*) as capacidades recobrem os denominados direitos humanos de primeira e de segunda geração (Nussbaum, 2000). Ora, a perspetiva de igualdade e universalidade do direito a uma vida com dignidade, defendida por estes autores, confere-nos “uma medida da incontornabilidade concetual das capacidades ou fins alcançados pelo acesso à satisfação das necessidades que esses direitos consignam, como mínimo para uma vida com dignidade” (Correia, 2022, p. 147).

Articulando estes contributos teóricos, em Portugal, o projeto Rendimento Adequado em Portugal (raP) criou uma nova matriz de necessidades (Tabela 1), que se configuram como suporte fundamental para uma vida com dignidade, baseada na “classificação de necessidades e formas de satisfação” desenvolvida por Max-Neef e colegas (1991), combinada com a definição de necessidades em termos de capacidades proposta por Sen (2003) e aprofundada por Nussbaum (2003), integrando, ainda, o contributo de Costanza et al. (2007), acrescentando as categorias de “transcendência” e “reprodução” e alterando as categorias “proteção” e “tempos livres” para “segurança” e “lazer” (Correia et al., 2016, p. 373).

Nesta matriz encontra-se subjacente “a consideração que as necessidades são finitas, classificáveis, não hierarquizáveis e as mesmas em todas as culturas e tempos históricos, e a distinção entre estas, as suas formas de satisfação e os bens económicos” (Correia et al., 2016, p. 373) que se alteram de acordo com o contexto cultural e o tempo histórico. O foco encontra-se no “ser capaz de, em que o ser exprime a existência humana e a autonomia, fundamento da sua natureza racional, *i.e.*, combinando o domínio ontológico com as lógicas e condições de possibilidade que determinam os processos subjetivos de escolha dos diferentes modos de satisfação das necessidades” (Correia, 2022, pp. 100-101).

Precisamente, as condições de possibilidade remetem para o acesso a meios materiais que permitam a satisfação das necessidades. Logo, em situação de carência, torna-se necessário convocar a materialização das funções económicas e sociais do Estado, assegurando a garantia do direito constitucional à igualdade de dignidade social, através de normativos que garantam e promovam o acesso ao bem-estar, nomeadamente, pelas pessoas idosas, que não se encontram no mercado de trabalho e não têm acesso a rendimentos provenientes do trabalho.

Em Portugal, o modelo de bem-estar social conjuga aspetos do modelo *bismarckiano*, baseado no estatuto ocupacional, com uma estrutura segmentada em

Tabela 1 Matriz de necessidades raP

Necessidades	Definição (<i>ser capaz de</i>)
Subsistência	viver uma vida de duração normal e saudável e satisfazer, no dia-a-dia, as condições necessárias para o alcançar
Segurança	estar e de sentir-se seguro contra riscos sociais e naturais e a violência
Afeição	estabelecer, desenvolver e manter relações significativas de proximidade e intimidade, de sentir afeto e poder manifestá-lo
Compreensão	usar os sentidos, imaginar, pensar e raciocinar sobre as pessoas e o mundo em geral de forma informada e cultivada pela educação
Participação	viver de forma responsável em relação com os outros na sociedade, afiliar-se em organizações sociais e participar na vida coletiva
Lazer	experimentar vivências agradáveis de repouso e distração da sua própria escolha
Criação	usar a imaginação e o pensamento para desenvolver ações ou trabalhos expressivos da sua própria escolha
Transcendência	experimentar, sozinho ou em comunidade, vivências de elevação espiritual, de contemplação ou outras que transcendam a natureza física das coisas
Identidade	formar uma imagem positiva de si, poder sentir-se respeitado, reconhecido e valorizado pelos outros e não ser nem se sentir excluído
Liberdade	fazer escolhas livres sobre as coisas práticas da vida e as formas de realização pessoal presente e futura, num contexto de igualdade de oportunidades

Fonte: Adaptado de Pereirinha et al. (2020, p. 114).

função de diferentes categorias profissionais e do modelo *beveridgiano*, baseado na cidadania, patenteado na garantia de proteção social conferida a todas as pessoas que não tenham tido ligação ao mercado de trabalho (Ferrera, 1999). Esta garantia materializa-se em mecanismos operacionalizados pelo sistema de segurança social através das políticas sociais de velhice e de respostas sociais (Carvalho & Pinto, 2014). Estes mecanismos são financiados, direta ou indiretamente, através dos impostos, das transferências do Estado em sede do Orçamento Geral do Estado e via contribuições para o sistema de Segurança Social, ainda que, com uma percentagem menor do Produto Interno Bruto (PIB) em despesa com encargos sociais, comparativamente aos países setentrionais (Caeiro, 2008; Pereirinha, 2008b). Dado que a sociedade portuguesa atualmente apresenta um “apreciável grau de desfamiliarização em relação às pessoas idosas” (Saraceno & Keck, 2010, citado em Correia, 2022, p. 252) eventuais lacunas da rede de proteção são atenuadas com o recurso à denominada “sociedade-providência”, constituída pela rede de relações baseada em laços de parentesco (Santos, 1995).

Assim, as especificidades socioeconómicas existentes no modelo português e a presença de algumas das características de outros modelos de bem-estar social tipificados por Esping-Andersen (1990), sugerem uma aproximação a um modelo

bismarckiano subdesenvolvido (Guillén et al., 2001). Em específico, no que respeita às pessoas idosas, apresenta características de um modelo do Sul da Europa, com uma tendência para a sobreproteção que contrasta com falhas na proteção eficaz deste grupo de população (Ferrera, 1997).

Por sua vez, a análise da natureza e do impacto de fatores endógenos e exógenos nos modelos de bem-estar social ocidentais, tem evidenciado a importância de condicionalismos de natureza económica, ou mesmo política, colocando em causa o direito a uma vida digna e à satisfação das necessidades. Na nossa história recente, as alterações às políticas públicas do Estado Social foram dominadas por critérios de contenção de custos (Bridgen, 2019), determinados por fatores económicos, perante os quais os decisores políticos enveredaram por opções minimalistas (Walker, 2018) visando a diminuição da despesa pública.

Em Portugal, desde os anos 80 do século XX, vários estudos têm evidenciado uma elevada e persistente vulnerabilidade da população idosa à pobreza, entendida como carência de recursos económicos suficientes para a satisfação das necessidades essenciais (*e.g.*, Almeida et al., 1994; Bruto da Costa et al., 1985; Bruto da Costa et al., 2008; Capucha, 2005; Fernandes, 2001; Guerra et al., 2010; Mauritti, 2004). A vulnerabilidade à pobreza (monetária) da população idosa, medida pela taxa de pobreza após transferências sociais, diminuiu, contudo, de forma substancial até 2012, ano em que registou o valor de 14,6% (Diogo et al., 2021). Apesar desta evolução positiva na taxa de pobreza, Lopes (2012, 2015) aponta para a persistência de carências específicas nesta população (*e.g.*, pobreza energética, pobreza habitacional e a dificuldade em aceder a cuidados de saúde e/ou medicamentos). Efetivamente, Pereira (2010) apontou as debilidades da medição da pobreza através do indicador utilizado, abrindo caminho para um novo olhar sobre a pobreza, as necessidades das pessoas idosas e os recursos económicos considerados adequados para a sua satisfação, perspetiva que foi aprofundada em estudos subsequentes, nomeadamente, os de Pereirinha et al. (2017), Pereira (2019) e Pereirinha e Pereira (2019). Como corolário, os valores oficiais da taxa de privação material para os anos de 2006 a 2015 (Figura 1), confirmam a situação desvantajosa em que vivem as pessoas com 65 ou mais anos.

Relativamente aos dados apresentados, verificamos que, no período analisado, a taxa de privação material no grupo etário das pessoas com 65 ou mais anos é sempre superior a 20%, sendo superior à do grupo etário dos 18 aos 64 anos (com uma exceção em 2013), e superior à do grupo etário dos 0-17 anos apenas no início do período (entre 2006 e 2008). Regista-se uma diminuição desta taxa entre 2006 e 2011, e um aumento a partir daí com um pico em 2014, tanto no total, como por sexo e, de novo, uma diminuição em 2015. É de notar que, no grupo etário dos 65 ou mais

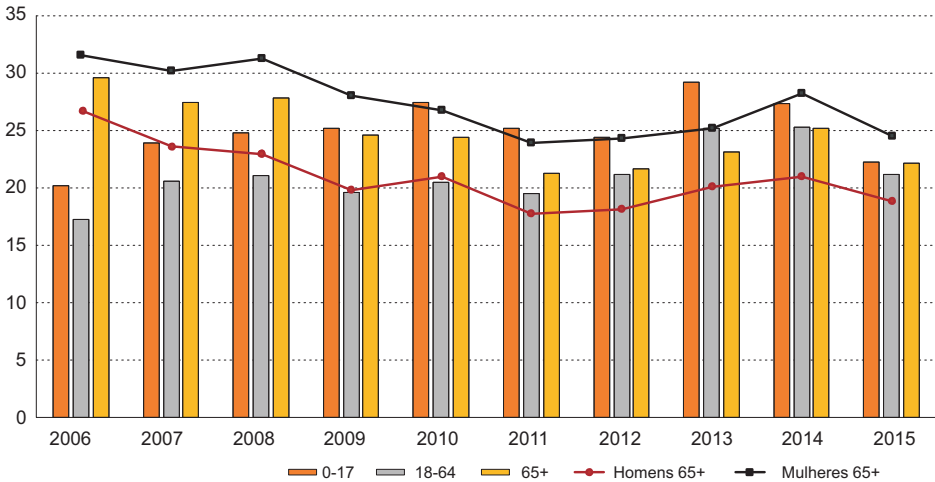


Figura 1 Taxa de privação material por grupo etário e por sexo no grupo com 65 ou mais anos (2006-2015)
 Fonte: Adaptado de Correia (2022, p. 57).

anos, os valores observados nas mulheres são consideravelmente mais elevados do que os observados nos homens, o que nos revela a maior incidência da privação material entre as mulheres.

Retomando os contributos indicados, recuperemos Pereirinha et al. (2017) que no âmbito do projeto raP, e tendo como referência a atualização realizada para 2017, mostraram “através da construção de orçamentos de referência, incluindo as pessoas idosas, que os valores mínimos garantidos das pensões de velhice e invalidez do regime geral da segurança social estavam, de uma forma geral, aquém do necessário para as pessoas com 65 ou mais anos obterem um padrão de vida digno, em Portugal” (p. 13) (Tabela 2).

Verificamos que só no casal, ambos com mais de 30 anos de carreira contributiva, o valor garantido se aproximava do rendimento adequado, tal como estimado neste estudo (Pereirinha et al., 2017). Num estudo posterior, Pereirinha e Pereira (2019) estimaram que 53,4% dos Agregados Domésticos Privados (ADPs) constituídos por pessoas idosas a viverem sós e 40,3% dos ADPs constituídos por casais de pessoas idosas, em 2016, se encontravam em défice social, na aceção de que se encontra nesta situação alguém que tenha um rendimento inferior ao mínimo necessário para viver com dignidade na sociedade em que reside. Igualmente, verificaram que de entre estas pessoas, 25,4% dos ADPs de pessoas idosas sós e 23,7% dos ADPs de casais de pessoas idosas, se encontravam na “zona cinzenta”, definida como a percentagem de pessoas que estão em défice social sem, no

Tabela 2 Rendimentos mínimos mensalizados para pessoas com 65 ou mais anos (2017)

	Indivíduo só		Casal	
	Valor (euros)	Em % raP	Valor (euros)	Em % raP
Valor mínimo das pensões de velhice e invalidez do regime geral da Segurança Social (mais de 30 anos) + Benefícios em espécie	481	76,0	941	93,0
Complemento solidário para idosos + Benefícios em espécie	469	74,0	823	82,0

Fonte: Adaptado de Pereirinha et al. (2017, p.13).

entanto, serem considerados “oficialmente” pobres, por terem um rendimento disponível superior ao limiar da pobreza oficial em Portugal (Pereirinha & Pereira, 2019).

Estes dados sugerem que, em Portugal, muitas pessoas idosas não têm um rendimento adequado para ter acesso a formas de satisfação das necessidades essenciais para uma vida com dignidade. Esta circunstância interpela o Estado numa das suas funções: a atividade de conceção de políticas para a promoção do bem-estar social (Alcock, 2008) centradas em direitos de cidadania (Pereirinha, 2008a), tornando pertinente a caracterização da adequação de um conjunto de políticas sociais de velhice na garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna.

Aspetos metodológicos

Na consecução do objetivo definido, efetuou-se uma observação documental das medidas legislativas constantes de diplomas publicados no período de 01/01/2006 a 31/12/2015, sendo utilizadas as seguintes fontes (ver também Correia, 2022): *i*) sítio eletrónico da Segurança Social, no separador “Documentos e Formulários / Legislação”, procedendo-se à seleção através dos diplomas apresentados; *ii*) sítio eletrónico do Diário da República, em que foram selecionados os diplomas de âmbito nacional, excetuando os Decretos Legislativos Regionais, através de palavras-chave que identificassem a referência a pessoas com 65 ou mais anos, tendo em conta os termos mobilizados para este efeito na literatura e na legislação, incluindo o texto constitucional. Efetuou-se, ainda, o cruzamento com outras fontes mais específicas, embora avulsas.

No processo de análise dos dados, calculou-se a distribuição e frequência dos diplomas classificados segundo os seguintes critérios: *i*) ano; *ii*) entidade emitente, e *iii*) direitos sociais selecionados em articulação com as áreas específicas do

sistema de Segurança Social português. Nesta classificação, optou-se por mobilizar como categorias principais os direitos que se encontram consagrados no Capítulo II da CRP (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005) – Direitos e Deveres Sociais, nomeadamente: artigo 63.º – Segurança social e solidariedade; artigo 64.º – Saúde; artigo 65.º – Habitação e Urbanismo e o artigo 72.º – “Terceira idade”, este último relativo aos direitos das pessoas idosas.

Na análise da trajetória das medidas de políticas sociais de velhice incidiu-se sobre o conteúdo das medidas. Observou-se o contributo teórico da abordagem das capacidades de Sen (2003), aprofundada por Nussbaum (2003), partindo do “pressuposto de que uma vida com dignidade é aquela onde existe a possibilidade de poder satisfazer adequadamente as necessidades que permitirão aceder a fins valorizados pela pessoa, concetualizados como direitos fundamentais” (Nussbaum, 2003, citado em Correia, 2022, p. 292). Para este efeito foi utilizada uma grelha de observação com as seguintes dimensões: *i*) enquadramento apresentado no preâmbulo da medida; *ii*) justificação, *i.e.*, fatores internos e/ou externos implicados; *iii*) objeto; *iv*) opção seguida pelo legislador; *v*) identificação de medidas anteriores que tenham estado na génese da medida analisada; *vi*) efeitos/resultados que se perspetivam possam ter existido ao nível da garantia das necessidades das pessoas idosas e nos seus direitos.

Por último, identificaram-se as alterações e processos de reconfiguração, tendo como critério a identificação de mudanças de trajetória das políticas sociais e de fatores internos e/ou externos que tenham originado essas mudanças.

Efetou-se, ainda, a recensão do termo dignidade ou termos associados. Na seleção dos termos associados, foi efetuada uma análise proposicional, identificando-se “referentes com valor referencial” (Guerra, 2006, p. 64). Os critérios usados foram *i*) categorização semântica, com o termo dignidade; *ii*) categorização lexical, baseada nas palavras identificadas como pertencentes à mesma família de palavras que dignidade. Foram identificados os termos: digno(a); condigno(a); dignificação. A recensão dos termos teve como critério a frequência da sua aparição nas medidas analisadas.

Resultados

Foi recenseado um total de 190 diplomas contendo termos que identificavam a referência a pessoas com 65 ou mais anos.

A análise da distribuição e frequência dos diplomas selecionados por ano (Figura 2), revelou a existência de 124 diplomas, (65% do total), de 2006 até setembro de 2011, com destaque para os anos de 2006 e 2007. A partir do 2º semestre de 2011, em concreto setembro de 2011, com o início das medidas ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), até ao final de 2015 verificou-se uma

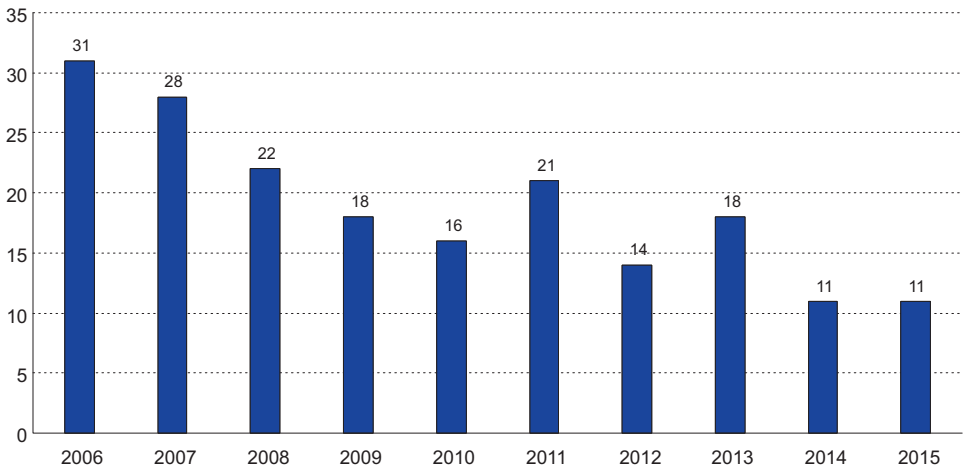


Figura 2 Distribuição e frequência dos diplomas por ano, adaptado de Correia (2022, p. 203)

diminuição da atividade legislativa, com 66 diplomas, (35% do total).

Na distribuição e frequência por entidade emitente (Figura 3) verificou-se a “prevalência de diplomas emitidos pelo Ministério com a tutela da segurança social, seguido do Ministério das Finanças. Com uma presença menor seguiu-se o Ministério da Saúde, o Conselho de Ministros e a Assembleia da República (*e.g.*, Orçamentos de Estado)” (Correia, 2022, p. 204).

Na categorização pelos direitos sociais de cidadania selecionados, em articulação com as áreas específicas do sistema de Segurança Social português, (Figura 4), foi possível constatar um maior número de diplomas abrangendo o direito à Segurança Social e solidariedade, com 36,3% dos diplomas e 10,5% de diplomas afetos à ação social⁵. No direito à Saúde registaram-se 23,2% do total dos diplomas. O direito à Habitação e Urbanismo representou 13,2% do total. Finalmente, nos direitos da Terceira idade foram registados 16,8% dos diplomas.

A análise da trajetória das medidas na sua relação com a garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna permitiu identificar quatro períodos diferentes delimitados por fatores de natureza distinta: um primeiro período que decorre de 2006 até à aprovação da IV Lei de Bases da Segurança Social, em janeiro de 2007 (reforma da Segurança Social), um segundo período que decorre daí até ao final do primeiro semestre de 2011, quando se conjuga a mudança de ciclo político com o

5 Na organização do sistema de Segurança Social português o sistema de proteção social de cidadania abrange o subsistema de solidariedade e o subsistema de ação social.

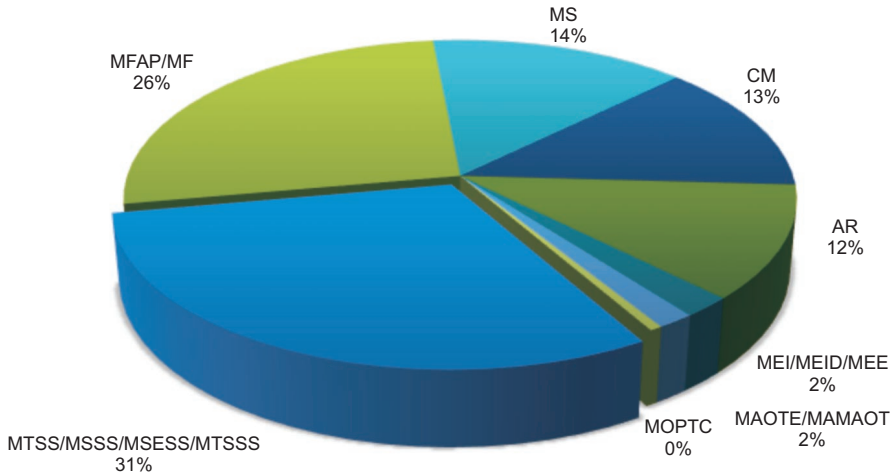


Figura 3 Distribuição e frequência dos diplomas por entidade emissor, adaptado de Correia (2022, p. 204)

Legenda: **AR**-Assembleia da República; **CM**-Conselho de Ministros; **MAOTE**-Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia; **MAMAOT**-Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território; **MEI**-Ministério da Economia e da Inovação; **MEID**-Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento; **MEE**-Ministério da Economia e do Emprego; **MF**-Ministério das Finanças; **MFAP**-Ministério das Finanças e da Administração Pública; **MOPTC**-Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; **MS**-Ministério da Saúde; **MTSS**-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; **MSSS**-Ministério da Solidariedade e Segurança Social; **MSESS**-Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social; **MTSSS**-Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

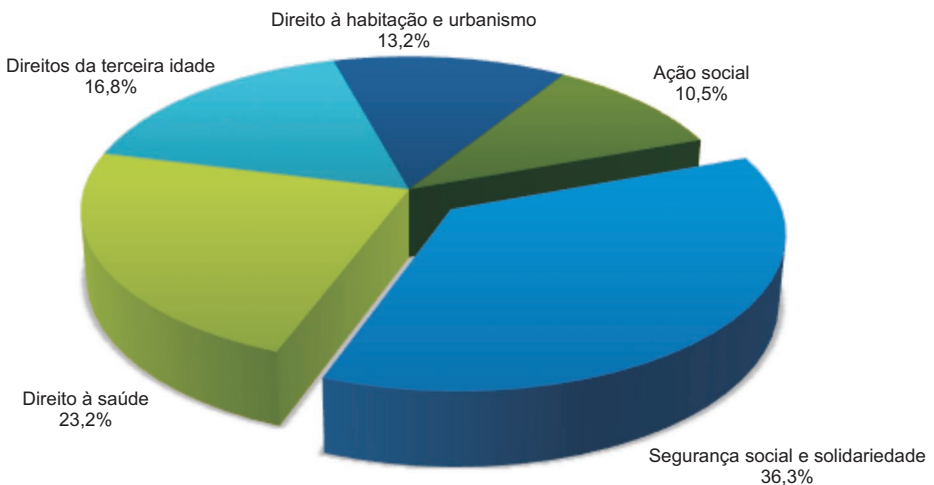


Figura 4 Distribuição e frequência dos diplomas por direitos sociais, adaptado de Correia (2022, p. 205)

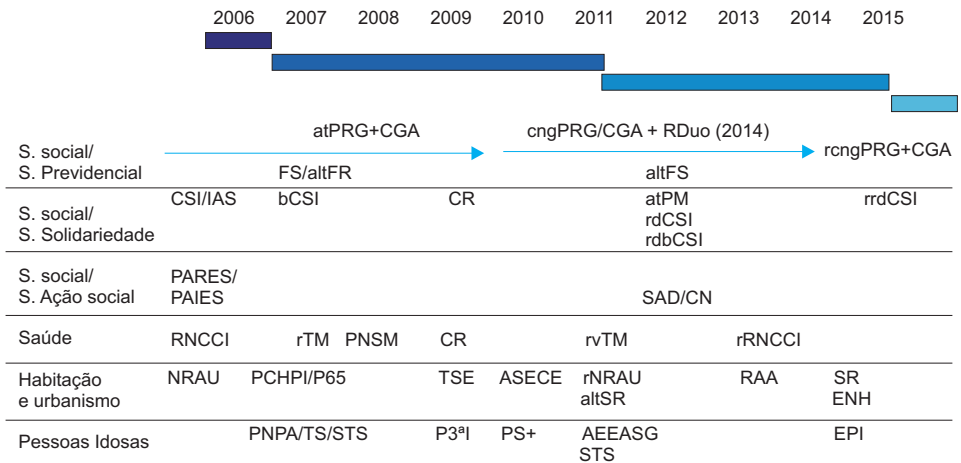


Figura 5 Períodos temporais e medidas de política social por direitos sociais/área da segurança social, adaptado de Correia (2022, p. 245)

Legenda: **atPRG+CGA**: Atualização das pensões do regime geral ou previdencial e CGA; **cngPRG/CGA + RDuo (2014)**: Congelamento das pensões do regime geral ou regime previdencial e da CGA para 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 e em 2014 manutenção do congelamento e regime de duodécimos para os montantes adicionais do RG e subsídio de Natal da CGA; **rcngPGR+CGA**: Reversão do congelamento das pensões do regime geral ou previdencial e CGA; **FS/altFR**: Fator de sustentabilidade/Alteração do fator de redução das pensões; **altFS**: Alteração da fórmula do fator de sustentabilidade e alteração da idade da reforma; **CSI**: Complemento solidário para idosos; **IAS**: Indexante de apoios sociais; **bCSI**: Benefícios adicionais em saúde para beneficiários do CSI; **CR**: Regime de condição de recursos; **atPM**: Atualização da Pensão Mínima; **rdCSI**: Redução do CSI; **rdCSI**: Redução dos benefícios em saúde para beneficiários do CSI; **rrdCSI**: Reversão da redução do CSI; **PARES**: Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais; **PAIES**: Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais; **SAD/CN**: Regras para Serviço de Apoio Domiciliário / Implementação Centros de Noite; **RNCCI**: Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados; **rTM**: redução Taxas Moderadoras; **PNSM**: Plano Nacional de Saúde Mental; **rvTM**: Revisão Taxas Moderadoras; **rRNCCI**: Reestruturação da RNCCI; **NRAU**: Novo Regime de Arrendamento Urbano; **PCHPI**: Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas; **P65**: Iniciativa Porta 65- Programa Porta 65 — Residência (Coabitação) Apoiada; **TSE**: Tarifa social de energia; **ASECE**: Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia; **rNRAU**: Revisão do NRAU; **altSR**: alteração Subsídio de Renda; **RAA**: Regime de Arrendamento Apoiado; **SR**: Subsídio de Renda; **ENH**: Estratégia Nacional de Habitação; **PNPA**: Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade; **TS/STS**: Programa Turismo Sénior/Saúde e Termalismo Sénior; **P3ªI**: Passes Terceira Idade; **PS+**: Passe Social +; **AEEASG**: Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e Solidariedade Intergeracional; **EPI**: Estratégia de Proteção do Idoso.

início da execução das medidas na área orçamental previstas no memorando de entendimento celebrado no contexto do PAEF, que marcam este terceiro período, que termina com a mudança de ciclo político já num contexto de recuperação económica. Os períodos temporais, assim como, as correspondentes medidas de política de política social, encontram-se na Figura 5.

No primeiro período, a que correspondeu o ano de 2006, as medidas identificadas sugerem, de uma forma geral, uma opção política de melhoria da garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna e à satisfação das suas necessidades

(Correia, 2022). Destacou-se a regulamentação e entrada em vigor do Complemento Solidário para Idosos (CSI), medida criada com o objetivo de reduzir a pobreza no grupo das pessoas idosas. Por sua vez, o Indexante de Apoios Sociais (IAS) fixou as regras de atualização do valor mínimo das pensões e outras prestações da Segurança Social. Ainda que este indexante estivesse sujeito ao crescimento da economia e se anteviesse alguma dependência de fatores internos e externos (o que, de facto, veio a acontecer) estabeleceu um referencial único para a atualização e/ou conceção de diversas prestações. Igualmente, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) e o Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (PAIES) visaram o apoio à instalação de equipamentos para as pessoas idosas sem suporte familiar. Na área da saúde, a criação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) e, na área da habitação, o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), foram medidas que procuraram garantir os direitos das pessoas idosas, embora, futuros condicionalismos de ordem económica tenham levado à sua reconfiguração.

O segundo período inicia-se em janeiro de 2007 com a entrada em vigor da revisão da Lei de bases da Segurança Social, constituindo-se como um marco na trajetória do sistema português, já que terá sido a primeira vez que se assumiu uma opção política pela “adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas” (Lei n.º 4/2007, 2007, art.º 64º) como justificação para a criação de um fator de sustentabilidade aplicável às pensões do regime previdencial e, ainda em 2007, extensível às pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA). Neste período verificou-se, então, a criação daquele fator, introduzindo uma penalização sobre as pensões de velhice, justificada pela necessidade de salvaguardar a sustentabilidade futura do sistema de Segurança Social. À data, sobre as pensões de velhice apenas incidia a penalização resultante da aplicação do fator de redução da pensão por antecipação, também alterado neste período. No campo da saúde, as taxas moderadoras no acesso à prestação de cuidados de saúde beneficiaram de uma redução de 50% para os utentes com idade igual ou superior a 65 anos, já que estes cidadãos, de acordo com a avaliação efetuada pelo Governo, apresentavam uma maior necessidade de cuidados de saúde. Contudo, a criação do regime de “condição de recursos”, em 2010, alterou as regras de acesso a um conjunto de apoios sociais ou subsídios, sujeitos a condição de recursos (*e.g.*, redução das taxas moderadoras ou a comparticipação em medicamentos), reduzindo o número de potenciais beneficiários. Por outro lado, registaram-se medidas que estabeleceram benefícios adicionais em saúde para os beneficiários do CSI. Também, na área da Habitação e Urbanismo, de registar a criação do Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHPI) e do Programa Iniciativa Porta

65-Residência (Coabitação) Apoiada (P65). De referir, ainda, a criação das tarifas sociais para o apoio no pagamento de energia, dirigido a segmentos de população mais vulnerável. No que respeita aos direitos da Terceira idade, registou-se a criação do Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade (PNPA), dos Passes “Terceira Idade” (P3ªI) e a continuação dos programas Turismo Sénior (TS).

No terceiro período, que decorreu do segundo semestre de 2011 ao final de novembro de 2015, houve lugar à criação de medidas de ajustamento económico decorrentes do PAEF, com a introdução de alterações, sobretudo, assentes numa lógica de contenção de custos. Foi mantida a não atualização das pensões do regime geral da Segurança Social e da CGA, para 2012 e até 2015. Em 2014, foi criado o regime de pagamento em duodécimos do montante adicional das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência e do subsídio de Natal e, ainda, a redução do CSI para um valor total de 4909 euros/ano, bem como, de alguns benefícios em saúde que lhe estavam associados. Mormente, uma das alterações mais significativas consistiu na alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade e a adequação da idade normal de acesso à pensão de velhice à alteração daquele fator, o que representou a substituição de uma idade fixa (65 anos) para o acesso à pensão de velhice por uma idade calculada de acordo com a evolução de indicadores demográficos e variável todos os anos, e que foi justificada pela necessidade de “contenção da despesa pública no longo prazo com caráter de definitividade obrigando à redução da despesa no setor da segurança social” (Decreto-Lei n.º 167-E/2013, 2013, Enquadramento). Pelo contrário, manteve-se a atualização dos valores das pensões mínimas. No subsistema de ação social foram revistas as normas de instalação e funcionamento dos estabelecimentos de apoio social para pessoas idosas e houve lugar à criação da resposta Centro de Noite (CN). Na área da saúde, em 2011, verificou-se a revisão do regime das taxas moderadoras que, segundo o legislador, visava a reforma do sistema de saúde e a garantia da sustentabilidade do SNS. Assim, deixou de ser aplicada a redução de 50% aos utentes com idade igual ou superior a 65 anos e o regime de “condição de recursos”. A isenção de pagamento passou a abranger os utentes com comprovada situação de insuficiência económica, entre outros cidadãos. Em 2014, houve lugar à redefinição das condições de instalação e funcionamento da Rede Nacional de Cuidados Integrados Continuados (RNCCI) e, em 2012, registou-se a revisão do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) e a criação da Estratégia Nacional de Habitação (ENH). Ainda, em 2011, foi criado o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) que permitiu acumular a tarifa social com um desconto ao preço do fornecimento de energia elétrica e de gás natural, destinado a consumidores economicamente vulneráveis. De referir, ainda, a adoção do Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e Solidariedade Intergeracional (AEEASG) e a publicação da

Tabela 3 Referência ao termo dignidade ou termos associados

Ano/Refª	Dignidade	Condigno(a)	Dignificação	Digno(a)
2006	DL 101/2006	DL 158/2006		
	RCM 82/2007			
2007			Lei 4/2007	Lei 4/2007
	RCM 5/2011		RCM 5/2011	
2011	DL 17/2011			
	RCM 61/2011			
2012	P 67/2012			
2013	P 38/2013			
	DL 136/2015			
2015	RCM 63/2015	RCM 63/2015		RCM 63/2015

Fonte: Adaptado de Correia (2022, p. 243).

Estratégia de Proteção do Idoso (EPI). Detetámos a manutenção do Programa Saúde e Termalismo Sénior (STS) e alterações em medidas na área dos transportes públicos, em que a criação, em 2011, do Passe Social + (PS+) veio conceder uma bonificação de 50% aos beneficiários do CSI e aos reformados e pensionistas de menores rendimentos, cabendo lembrar que, aquando da sua criação, em 2006, o P3ªI conferia desconto a todas pessoas com 65 ou mais anos. Em 2011 passou a abranger os agregados com menores rendimentos e, em 2012, o desconto foi reduzido de 50% para 25%, situação minimizada com o PS+.

O quarto período refere-se ao mês de dezembro de 2015, marcado pela mudança de ciclo político, já num contexto de recuperação económica, que relevámos pelo início da reversão de algumas das medidas restritivas dos períodos anteriores, tais como a não atualização das pensões do regime previdencial da Segurança Social e da CGA e a redução do CSI.

Por último, no que respeita à referência ao termo dignidade ou termos associados (Tabela 3) constatou-se que o “termo dignidade ou termos associados (*e.g.*, condigno (a), digno(a)) surgem, apenas, em 11 diplomas representando 28 referências, das quais 14 se encontram concentradas na EPI” (Correia, 2022, p. 243).

Discussão de Resultados

Na identificação de possíveis alterações e/ou processos de reconfiguração que se perspetiva possam ter marcado (positivamente ou negativamente) o acesso à garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna e à satisfação das suas

necessidades, é de salientar, no primeiro período, uma opção por medidas que poderão ter melhorado o acesso a essa garantia. De destacar a regulamentação do CSI, medida que reconfigurou o regime de mínimo sociais em Portugal, ao estabelecer uma transferência monetária complementar a atribuir à população idosa em comprovado risco de pobreza. De salientar, também, os programas PARES e PAIES, e, ainda que o seu objetivo fosse o apoio às pessoas idosas com dependência, não podemos esquecer que estas estruturas permitem o inter-relacionamento entre pessoas da mesma coorte geracional, podendo satisfazer outras necessidades essenciais, na aceção defendida por Max-Neef e colegas (1991).

O segundo período revelou-nos a coexistência de duas opções políticas. A primeira levou à conceção de medidas que podem ter conduzido a melhorias na garantia dos direitos da população idosa com menos recursos, portanto, mais pobre. Incluem-se neste grupo, os benefícios adicionais para os beneficiários do CSI, como reposta à falta de acesso a bens e serviços de saúde das pessoas idosas mais pobres, conforme, reiteradamente, salientado por alguns estudos publicados em Portugal, como o de Capucha (2005). Igualmente, as medidas tomadas no campo do direito à habitação (*e.g.*, PCHPI, P65) assumem a existência de dificuldades, por parte das pessoas idosas de mais baixos recursos económicos, a uma habitação digna e confortável. A dificuldade em aquecer a casa de modo apropriado, em caso de baixas temperaturas, em virtude dos altos custos da energia foi, igualmente, alvo de medidas direcionadas à diminuição dos encargos com a aquisição de energia, entre as quais as tarifas sociais de fornecimento de energia elétrica e de gás natural, destinadas a “clientes finais economicamente vulneráveis” (onde se incluem os beneficiários de CSI). Ainda assim, questões como a pobreza habitacional e a pobreza energética têm continuado presentes na nossa sociedade, conforme salientado por Lopes (2012, 2015). No que respeita aos direitos da Terceira idade, verificou-se a implementação do PNPA e dos P3^ªI, estes últimos em meio urbano, importantes para a melhoria da mobilidade das pessoas idosas, cujas dificuldades são justamente apontadas como uma das causas para o isolamento, impedindo-as de estabelecer relações sociais ou mesmo de aceder a contextos diversificados (Guerra, 2010). Por sua vez, os Programas TS terão sido uma opção política importante em dimensões significativas, *e.g.*, lazer, participação, nas definições propostas por Pereirinha et al. (2020) Ainda que previssem uma comparticipação de acordo com os rendimentos do agregado familiar, o que, certamente não seria comportável por todas as pessoas idosas, foram as únicas medidas numa área onde verificámos uma quase ausência de legislação.

A segunda opção refletiu-se nas penalizações aplicadas sobre as pensões do sistema de Segurança Social. Com o argumento de que o “envelhecimento da população tinha expressão a médio, mas sobretudo a longo prazo (...) com impacto na economia

e nas finanças públicas” (Decreto-Lei n.º 187/2007, 2007, Enquadramento), devido ao aumento da despesa com pensões, a que acrescia a erosão das contribuições motivada pelas alterações verificadas no mercado de trabalho, foi criado o fator de sustentabilidade que representou uma reconfiguração significativa num sistema que não previa penalizações, para além da resultante da aplicação do fator de redução da pensão por antecipação. Por sua vez, o regime de “condição de recursos”, teve como objetivo a criação de um “quadro harmonizado de acesso às prestações sociais não contributivas” (Decreto-Lei n.º 70/2010, 2010, Enquadramento), mas, não deixou de ser uma medida em que se adotaram critérios de contenção da despesa, aliás, assumidos pelo legislador. Estas medidas terão representado um recuo na garantia do acesso a capacidades básicas de algumas pessoas idosas que, não estando entre as mais pobres, não têm rendimento para viver com dignidade, mas que já não são considerados pobres, a designada “zona cinzenta” (Pereirinha & Pereira, 2019, p. 20) e, de algum modo, revelaram um entendimento estrito, por parte do poder político, do significado do direito constitucional à dignidade (Lei Constitucional n.º 1/2005, 2005, art.º 1º).

Perto do final deste segundo período, a opção pela penalização das pensões refletiu-se na não atualização das pensões de velhice e invalidez do regime previdencial e da CGA, para 2011, interrompendo a atualização anual dos respetivos valores, praticada até essa data. Não se podendo ignorar o impacto na economia portuguesa da crise financeira mundial (2008-2009) não deixa de denotar uma aparente relegação para segundo plano do efetivo acesso aos direitos das pessoas idosas, relembrando que a garantia do direito a acesso aos meios necessários para a existência e para a liberdade foi apontada como uma das dimensões da dignidade com significado para as pessoas idosas (Ariño-Blasco et al., 2005; Bayer et al., 2005; Nordenfelt, 2003, 2004; Nordenfelt & Edgar, 2005; Stratton & Tadd, 2005; Tadd, 2005) e, igualmente, identificada no estudo conduzido, em Portugal, por Correia e colegas (2016).

O terceiro período, situou-se no espaço cronológico denominado de “era de austeridade”, ancorado numa lógica de contenção de custos (Bridgen, 2019). Em Portugal, coincidiu com a acomodação de regras supranacionais, vertidas em medidas de “contenção orçamental em setores como as pensões, a administração pública, a saúde ou a educação, acompanhadas de medidas em áreas que não implicavam um esforço orçamental significativo (e.g., AEEASG, EPI) e, outras envolvendo um menor esforço orçamental (e.g., STS), com o objetivo de diminuir o défice das contas públicas, aliás expresso nos objetivos do PAEF” (Correia, 2022, p. 253)⁶. A revisão do NRAU, em 2012, é paradigmática de uma medida que, a jusante, originou medidas

6 “(...) 1. Fiscal policy: Objectives – Reduce the Government deficit to below EUR 10,068 million (equivalent to 5.9% of GDP based on current projections) in 2011, EUR 7,645 million (4.5% of GDP) in 2012 and EUR 5,224 million (3.0% of GDP) in 2013 (...)” (MoU [Memorandum of Understanding], 2011, p. 2).

que não tiveram expressão significativa (RAA, SR), mas que “terá representado um retrocesso na proteção do direito à habitação, pois embora, tivesse mantido a proteção dos arrendatários com 65 ou mais anos, introduziu um critério de condição de recursos que poderá ter criado condições para o aumento das rendas” (Correia, 2022, pp. 248-249), conduzindo à não aceitação das propostas dos senhorios e ao abandono das habitações, com prejuízo de direitos de cidadania.

No quarto período, a não atualização das pensões e dos complementos sociais foi revertida, inserindo-se numa lógica de devolução de direitos sociais (Bridgen, 2019). No caso português, este processo associa-se a uma conjuntura política e económica específica, com a mudança de ciclo político, já num contexto de recuperação económica. Contudo, Bridgen (2019) sugere a necessidade de enquadrar este tipo de alteração, numa tendência de reversão da lógica de austeridade, que não “se limita a atores políticos concretos e aos respetivos acordos de governação” (Bridgen 2019, citado em Correia, 2022, p. 253).

Por sua vez, a quase ausência do termo dignidade ou termos associados nos diplomas analisados sugere a omissão de um fundamento da CRP. Contudo, no caso da EPI, que decorria da observação dos Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas e da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, normativos onde o direito à dignidade e a uma existência condigna se encontram salvaguardados, o legislador teve o cuidado de referir diversas vezes o conceito (14 referências). Não obstante, não densifica o seu conteúdo, embora as referências ao “direito das pessoas idosas a uma existência condigna” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, 2015, Enquadramento) e ao “ambiente adequado às suas necessidades, digno, seguro e protetor” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, 2015, alínea d) da Medida 1) se aproximem de algo mais concreto.

Nas restantes referências, verificamos que “a dignidade se apresenta como um conceito indeterminado” (Engisch, 2014, citado em Correia, 2022, p. 243). A denotar um carácter mais concreto, apenas as menções a “habitação condigna” (Decreto-Lei n.º 158/2006, 2006, Enquadramento) e “dignidade das condições de vida das pessoas” (Decreto-Lei n.º 17/2011, 2011, Enquadramento), assinaladas em dois diplomas, nos remetem para dimensões menos abstratas do que é viver com dignidade, embora, sem a particularização do seu significado. Igualmente, expressões como “dignificação humana” (Lei n.º 4/2007, 2007, Artigo 12.º), “dignificação da pessoa humana” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, 2011, Enquadramento) e “condições dignas de vida” (Lei n.º 4/2007, 2007, Artigo 19.º) “contêm, em si, uma ideia de necessidade de promoção de ações que contribuam para uma vida com dignidade da pessoa, ainda que não especifiquem o seu significado” (Correia, 2022, p. 243).

Ao sermos remetidos para a DUDH, afigura-se-nos uma qualidade abstrata a fundamentar a atribuição dos direitos. Não se rebate um conceito de dignidade como o da DUDH, mas a indeterminação do seu conteúdo pode contribuir para explicar, ainda que parcialmente, as oscilações no nível de garantia de satisfação, eventualmente, a denotar alguma maleabilidade (Patrick & Simpson, 2020), por parte dos decisores políticos, perante os direitos das pessoas idosas.

Conclusões

Do ponto de vista da trajetória das medidas de política social analisadas, identificam-se quatro diferentes períodos temporais sob a influência de ciclos económicos e políticos, onde se sucederam alterações e/ou reconfiguração das medidas de política social destinadas às pessoas idosas, traduzidas em oscilações na garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna.

Entre estas alterações, salientem-se as aplicadas no sistema de segurança social e solidariedade a implicarem reduções nas pensões e complementos, com impacto num número significativo de pessoas idosas, as quais têm nas pensões da Segurança Social o seu único rendimento. Efetivamente, pode considerar-se que a criação de medidas restritivas ao valor das pensões, numa sociedade em que “a posse de recursos económicos possibilita, na razão da sua suficiência, a condição de autonomia para fazer as escolhas que cada um considera como certas para a vida que pensa valer a pena ser vivida” (Correia, 2022, p. 238) tem implicações no acesso à liberdade, no sentido proposto por Pereira et al. (2013) e Pereirinha et al. (2020), tendo, igualmente, em conta “o carácter sistémico do processo de satisfação das necessidades” (Max-Neef et al., 1991, citado em Correia, 2022, p. 296). Em sentido contrário, “o CSI foi, e continua a ser, um exemplo de um complemento de índole monetária que, conforme os estudos e os dados estatísticos demonstram, tem contribuído para a melhoria da garantia da satisfação das necessidades das pessoas idosas” (Correia, 2022, p. 238).

Como nota final e ainda que as medidas analisadas pretendam abranger diferentes direitos sociais, o entendimento estreito do direito das pessoas a uma vida digna e do significado da dignidade que aí encontramos, confronta o conhecimento produzido pela academia, o sentir das próprias pessoas e colide com a CRP. Neste contexto, sugere-se que uma densificação do significado de dignidade, ancorada em referenciais concretos daquilo que é necessário para uma vida digna e baseada no conhecimento científico já existente, é fundamental para a garantia do direito das pessoas idosas a uma vida digna.

Financiamento

Este trabalho teve o financiamento de uma bolsa de doutoramento, concedida a Correia, A. F. pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP (FCT), com a Ref.^a SFRH/BD/115031/2016, comparticipada pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior.

Notas

Por decisão pessoal, as autoras do texto escrevem segundo o novo acordo ortográfico.

Referências

- Alcock, P. (2008). The subject of social policy. In P. Alcock, M. May, & K. Rowlingson (Eds.), *The student's companion to Social Policy* (3^a ed., pp. 3-10). Blackwell Publishing.
- Almeida, J. F., Capucha, L., Costa, A. F., Machado, F. L., Nicolau, I., & Reis, E. (1994). *Exclusão social factores e tipos de pobreza em Portugal* (2^a ed). Celta.
- An'xian, L. (2014). Human dignity in traditional Chinese Confucianism. In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 177-181). Cambridge University Press.
- Ariño-Blasco, S., Tadd, W., & Boix-Ferrer, J. (2005). Dignity and older people: the voice of professionals. *Quality in Ageing and Older Adults*, 6(1), 30-36.
<https://doi.org/10.1108/14717794200500006>
- Bayer, T., Tadd, W. & Krajcik, S. (2005). Dignity: the voice of older people. *Quality in Ageing and older adults*, 6(1), 22-29. <https://doi.org/10.1108/14717794200500005>
- Braarvig, J. (2014). Hinduism: the universal self in a class society. In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 163-169). Cambridge University Press.
- Bradshaw, J. (1972). A taxonomy of social need. In G. McLachlan (Ed.), *Problems and progress in medical care* (pp. 1-11). Oxford University Press.
- Bridgen, P. (2019). The retrenchment of public pension provision in the liberal world of welfare during the age of austerity – and its unexpected reversal, 1980-2017. *Social Policy & Administration*, 53(1), 16-33.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/spol.12444>
- Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J., & Matos, M. (1985). *A pobreza em Portugal*. Cáritas Portuguesa.
- Bruto da Costa A., Baptista I., Perista P., & Carrilho P. (2008). *Um olhar sobre a pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Gradiva.
- Caeiro, J. (2008). *Políticas públicas, políticas sociais e estado providência*. Universidade Lusíada de Lisboa.

- Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Celta Editora.
- Calnan, M., Badcott, D., & Woolhead, G. (2006). Dignity under threat? A study of the experiences of older people in the United Kingdom. *International Journal of Health Services*, 36(2), 355-375.
- Canotilho, J. J. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª ed. revista, Vol. 1). Coimbra Editora.
- Carvalho, M., & Pinto C. (Coords.) (2014). *Serviço Social: teorias e práticas*. Factor.
- Correia, A. F. (2022). *A dignidade nas políticas sociais de velhice: contributo para uma nova agenda do envelhecimento em Portugal* [Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa].
- Correia, A. F., Pereira, E., & Costa, D. (2016). De que necessitam as pessoas idosas para viver com dignidade em Portugal? *Análise Social*, 51(219), 366-401.
http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_219_art05.pdf
- Costanza, R., Fisher, B., Ali, S., Beer, C., Bond, L., Boumans, R., Danigelis, N. L., Dickinson, J., Elliott, C., Farley, J., Gayer, D. E., Glenn, L. M., Hudspeth, T., Mahoney, D., McCahill, L., McIntosh, B., Reed, B., Rizvi, S. A. T., Rizzo, D. M., ...Snapp, R. (2007). Quality of life: an approach integrating opportunities, human needs, and subjective well-being. *Ecological Economics*, 61(2-3), 267-276.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800906000966>
- Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto, da Presidência do Conselho de Ministros. (2006). Aprova os regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido e a atribuição do subsídio de renda. *Diário da República*, 1.ª série, 152, 5646-5651.
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/158-2006-538623>
- Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2007). No desenvolvimento da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, aprova o regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social. *Diário da República*, 1.ª série, 90, 3100-3116.
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/187-2007-520669>
- Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2010). Estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de protecção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários. *Diário da República*, 1.ª série, 115, 2081 – 2089.
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/70-2010-335683>
- Decreto-Lei n.º 17/2011, de 27 de janeiro, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. (2011). Simplifica, no âmbito do Programa SIMPLEX, o modo de acesso e emissão do cartão de estacionamento para pessoas com mobilidade condicionada. *Diário da República*, 1.ª série, 19, 563-564.
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/17-2011-280965>

- Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (2013). Altera o regime jurídico de proteção social nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social. *Diário da República*, 1.ª série, 253, 3º Suplemento, 364-369.
<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/167-e-2013-164427>
- Diogo, F. (Coord.) (2021). *Faces da Pobreza em Portugal* (Vol. 12: Resumos da Fundação). Fundação Francisco Manuel dos Santos.
<https://www.ffms.pt/FileDownload/6e8cd87d-5021-47ea-aa3e-6d4870aa8b2b/faces-da-pobreza-em-portugal>
- Donnelly, J. (1982). Human rights and human dignity: an analytic critique of non-western conceptions of human rights. *The American Political Science Review*, 76(2), 303-316. <http://www.jstor.org/stable/1961111>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- Fernandes, A. (1997). *Velhice e Sociedade*. Celta Editora.
- Fernandes, A. (2001). Velhice, solidariedades familiares e política social. Itinerário de pesquisa em torno do aumento da esperança de vida. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (36), 39-52. <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/4/36.pdf>
- Ferrera, M. (1997). Introduction générale. In U. Ascoli, D. Bouget, & B. Palier (Coords.), *Comparer les Systèmes de Protection Social en Europe du Sud* (Vol. 3: Rencontres de Florence, pp. 15-25). MIRE [texto policopiado]
- Ferrera, M. (1999). A reconstrução do estado social na Europa meridional. *Análise Social*, 34 (151-152), 457-475.
<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218799082K6bNK0vw3Hi14GU4.pdf>
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Princípia Editora, Lda.
- Guerra, I., Pinto, T., Martins, M., Almeida, S., & Gonçalves, A. (Coords.) (2010). *À tona de água*. (Vol. 2: Retratos de um Portugal em mudança). Tinta-da-China.
- Guillén, A., Álvarez, S., & Silva, P. (2001, 2-3 de novembro). *O redesenhar dos Estados-Providência Espanhol e Portugueses: o impacto da adesão à União Europeia*. [Comunicação]. Conference From Isolation to Integration: 15 years of Spanish and Portuguese Membership in Europe, Centro de Estudos Europeus Minda de Gunzburg, Universidade de Harvard [Texto policopiado].
- Habermas, J. (2010). The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. *Metaphilosophy*, 41(4), 464-479.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9973.2010.01648.x/abstract>
- Hill, JR, T. E. (2014). Kantian perspectives on the rational basis of human dignity. In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 215-221). Cambridge University Press.
- INE, Instituto Nacional de Estatística. (2020). *Pessoa idosa* [Metainformação]. Consultado em 30 de março de 2020, de
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorCod=0008851&contexto=bd&selTab=tab2

- Imbach, R. (2014). Human dignity in the middle ages (twelfth to fourteenth century). In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 64-73). Cambridge University Press.
- Kant, I. (1995). *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Edições 70. (Obra originalmente publicada em 1785)
- Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, da Assembleia da República. (2007). Aprova as bases gerais do sistema de segurança social. *Diário da República*, 1.ª série, 11, 345-356. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/4-2007-522781>
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, da Assembleia da República. (2005). Sétima revisão constitucional. *Diário da República*, 1.ª série-A, 155, 4642-4686. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Lopes, A. (2012). Idosos e riscos de exclusão social: as dimensões monetárias e não monetárias na discussão sobre instrumentos de política social. *SOCIOLOGIA ON LINE*, (5), 103-122. <https://revista.aps.pt/pt/idosos-e-riscos-de-exclusao-social-as-dimensoes-monetaria-e-nao-monetaria-na-discussao-sobre-instrumentos-de-politica-social/>
- Lopes, A. (2015). Pobres que envelhecem ou velhos que empobrecem? — Alguns apontamentos sobre o tema da pobreza na população idosa. In F. Diogo, A. Castro, & P. Perista (Orgs.), *Pobreza e exclusão social em Portugal, contextos, transformações e estudos* (pp. 149-164). Edições Húmus.
- Lorberbaum, Y. (2014). Human dignity in the jewish tradition. In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 135-144). Cambridge University Press.
- Loureiro, J. C. (2017). Human dignity in Portugal. In P. Becchi, & K. Mathis (Eds.), *Handbook of human dignity in Europe* (pp. 1-27). Springer; Cham. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-27830-8_33-1.pdf
- Maróth, M. (2014). Human dignity in the slamic world. In M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword, & D. Mieth (Eds.), *The Cambridge handbook of human dignity. Interdisciplinary perspectives* (pp. 155-162). Cambridge University Press.
- Mauritti, R. (2004). Padrões de vida na velhice. *Análise Social*, 39(171), 339-363. <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218705579I0rOG8pd6Mj50DK4.pdf>
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1991). *Human scale development: conception, application and further reflections*. The Apex Press. <http://www.wtf.tw/ref/max-neef.pdf>
- MoU, Memorandum of Understanding. (2011). *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality 17 may 2011*. https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf
- Moreira, A. (1963, 13 de fevereiro). *Os direitos do homem e a balança de poderes* [Comunicação]. Conferência proferida na Faculdade de Filosofia, Braga, Portugal.

- Neto, J. (2014). *Dignidade social: direitos fundamentais e as fronteiras da atividade prestacional do Estado* (Vol. 2) [Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito – Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa.
<http://hdl.handle.net/10451/25140>
- Nordenfelt, L. (2003). Dignity and the care of the elderly. *Medicine, Health Care and Philosophy*, 6(2), 103-110. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12870631>
- Nordenfelt, L. (2004). The varieties of dignity. *Health Care Analysis*, 12(2), 69-81.
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15487812>
- Nordenfelt, L., & Edgar, A. (2005). The four notions of dignity. *Quality in Ageing and Older Adults*, 6 (1), 17-21. <https://doi.org/10.1108/14717794200500004>
- Novais, J. (2016). *A dignidade da pessoa humana* (Vol. 1: Dignidade e direitos fundamentais). Almedina.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59. <https://doi.org/10.1080/1354570022000077926>
- Nussbaum, M. (2014). *Educação e justiça social*. Edições Pedagogo.
- Patrick, R. & Simpson, M. (2020). Conceptualising dignity in the context of social security: Bottom-up and top-down perspectives. *Social Policy Administration*, 54(3), 475-490. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/spol.12528>
- Pereira, E. (2010). *Pobreza e ruralidade: uma análise espacial em Portugal continental* [Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa].
- Pereira, E. (2019). Um olhar sobre a diferenciação territorial da pobreza em Portugal à luz da abordagem das capacidades de Amartya Sen. *SOCIOLOGIA ON LINE*, (19), 51-80.
<https://revista.aps.pt/wp-content/uploads/2019/08/SociologiaAPS192019Cap3ElviraPereira.pdf>
- Pereira, E., Pereirinha, J., Branco, F., Costa, D., Amaro, I. & Nunes, F. (2013). O que é necessário para uma pessoa viver com dignidade em Portugal? Grupos de Orientação. *Working Paper*, (1). Projeto Rendimento Adequado em Portugal.
- Pereirinha, J. A. (2008a). *Política Social. Fundamentos da atuação das políticas públicas*. Universidade Aberta.
- Pereirinha, J. A. (2008b). *Política Social. Formas de atuação no contexto europeu*. Universidade Aberta.
- Pereirinha, J. A., & Pereira, E. (2019). Défice Social e Pobreza Relativa: uma análise da adequação do bem-estar e da segurança económica em Portugal. *Instituto Superior de Economia e Gestão – GHES Documento de Trabalho/Working Paper*, (65), 1-36.
<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/19159>
- Pereirinha, J., (Coord.), Pereira, E., Branco, F., Amaro, M. I., Costa, D., & Nunes, F. (2017). *Rendimento adequado em Portugal. Quanto é necessário para uma pessoa viver com dignidade em Portugal?* Projeto Rendimento Adequado em Portugal [Texto policopiado].

- Pereirinha, J. A. (Coord.), Pereira, E., Branco, F., Amaro, M. I., & Costa, D. (2020). *Rendimento adequado em Portugal: um estudo sobre o rendimento suficiente para viver com dignidade em Portugal*. Almedina.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, de 18 de janeiro, da Presidência do Conselho de Ministros. Aprova o IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e não Discriminação, 2011-2013. *Diário da República* n.º 12/2011, Série I de 2011-01-18, 296 – 321. <https://dre.pt/dre/analise-juridica/tipo/5-2011-280896>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto, da Presidência do Conselho de Ministros (2015). Aprova a Estratégia de Proteção ao Idoso. *Diário da República*, 1.ª série, 165, 6280-6289. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/63-2015-70095695>
- Resolution No. A/RES/217(III)A, adopted by the General Assembly on 10 December 1948. (1948). Universal Declaration of Human Rights [Declaração Universal dos Direitos Humanos], *General Assembly Official Records*, 3rd Session, 71-77. <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/universal-declaration-human-rights-1948>
- Santos, B. S. (1995). Sociedade-providência ou autoritarismo social? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (42), 1-7. http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociedade_Providencia_ou_Autoritarismo_Social_RCCS42.PDF
- Sen, A. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Gradiva.
- Spicker, P. (1993). Needs as claims. *Social Policy Administration*, 27(1), 7-17. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9515.1993.tb00386.x>
- Stratton, D., & Tadd, W. (2005). Dignity and older people: the voice of society. *Quality in ageing and older adults*, 6(1), 37-48. <https://doi.org/10.1108/14717794200500007>
- Tadd, W. (2005). Dignity and older europeans. *Quality in ageing and older adults*, 6(1), 1-19. <https://doi.org/10.1108/14717794200500001>
- Walker, A. (2018). Why the UK needs a Social Policy on ageing. *Journal of Social Policy*, 47(2), 253-273. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-social-policy/article/why-the-uk-needs-a-social-policy-on-ageing/93A75C5B7D8DE10BB8D59F52F90EC0C2>
- Woolhead, G., Calnan, M., Dieppe, P., & Tadd, W. (2004). Dignity in older age: what do older people in the United Kingdom think?. *Age and Ageing*, 33(2), 165-170. <https://www.researchgate.net/publication/8695247>

Data de submissão: 11/07/2021 | **Data de aceitação:** 04/05/2022

