

Cadernos Sociedade e Trabalho • VII

Protecção Social



DGEEP

DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS, ESTATÍSTICA E PLANEAMENTO

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

PROTECÇÃO SOCIAL

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP) / MTSS

Cadernos Sociedade e Trabalho

Coordenação de António Oliveira das Neves

Perito do Observatório do Emprego e Formação Profissional (OEPF)

1. Trabalho e Relações Laborais
2. Imigração e Mercado de Trabalho
3. Dimensão Social e Imigração
4. Formação Profissional
5. Competitividade, Inovação e Emprego
6. Confrontar a Transformação Demográfica: Uma Nova Solidariedade Entre Gerações
7. Protecção Social

CADERNOS SOCIEDADE E TRABALHO N.º 7

PROTECÇÃO SOCIAL

MTSS / DGEEP
LISBOA / 2006

© Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP),
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), 2006

Cadernos Sociedade e Trabalho: Protecção Social, 7

Primeira edição: Setembro de 2006

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 978-972-704-280-7

Depósito legal: 246 394/06

Coordenação Editorial, de Redacção e de Distribuição: Centro de Informação e Documentação (CID)

Coordenadora Redactorial: Júlia Costa

Apoio Técnico: Açucena Olivença Cotrim, Cristina Cabaço da Mata

Pesquisa Documental e Tradução: Centro de Informação e Documentação (CID)

DGEEP / Centro de Informação e Documentação (CID)

Praça de Londres, 2, 2.º

1049-056 Lisboa

Tel.: (+351) 218 441 100

Fax: (+351) 218 406 171

E-mail: dgeep.cid@dgeep.mtss.gov.pt

Página: www.dgeep.mtss.gov.pt

Capa: Fernando Guerreiro (DGEEP / CID)

Impressão e acabamento: Editorial do Ministério da Educação

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por MTSS / DGEEP

Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP)

Rua Castilho, 24, 2.º, 1250-069 Lisboa

Tel.: (+351) 213 114 900

Fax: (+351) 213 114 949

Página: www.dgeep.mtss.gov.pt

Índice

	Apresentação	1
	<i>António Oliveira das Neves</i>	
1	Reflexão sobre o Impacto das Políticas Adoptadas no Rácio Económico de Dependência das Pensões Portuguesas de Velhice e de Invalidez	5
	<i>Ana Castanheira</i>	
2	Desigualdade e Pobreza Monetária em Portugal (1995-2001)	37
	<i>Carla Machado, Rita Fernandes, Teresa Bomba</i>	
3	Medição da Privação – Abordagem Metodológica	55
	<i>Carla Machado, Rita Fernandes, Teresa Bomba</i>	
4	A Privação nas Regiões da Grande Lisboa e Algarve (Estudos de Caso em 2004)	69
	<i>Carla Machado, Fátima Nascimento, Rita Fernandes, Teresa Bomba</i>	
5	Fundos de Reserva nos Sistemas Públicos de Segurança Social. Os Casos de Portugal e da Irlanda	81
	<i>Carlos Manuel Pereira da Silva</i>	
6	As Reformas da Segurança Social na UE	93
	<i>Fernando Marques</i>	
7	A Fiscalidade Enquanto Instrumento de Protecção Social – Avaliação de Resultados no Caso do Imposto Pessoal sobre o Rendimento (IRS) ...	105
	<i>José C. Gomes Santos, Carla Rodrigues</i>	

8	Trabalhar e Cuidar de um Idoso Dependente: Problemas e Soluções	119
	<i>José São José, Karin Wall</i>	
9	Envelhecimento e Barreiras da Idade no Emprego	155
	<i>Luís Gomes Centeno</i>	
10	A Evolução das Aspirações e Necessidades da População Envelhecida – Novas Perspectivas de Actuação e Intervenção	179
	<i>Maria de Lourdes Quaresma, Susana Graça</i>	
11	Trabalho, Família e Igualdade de Género no Direito Internacional	199
	<i>Maria Josefina Leitão</i>	
	Pesquisa Bibliográfica Temática	217
	Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social	231

Apresentação

António Oliveira das Neves

O Número 7 dos Cadernos **SOCIEDADE e TRABALHO** é dedicado à temática genérica da Protecção Social, um domínio de intervenção do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social que tem merecido reflexão e propostas aprofundadas de inúmeros especialistas (académicos, consultores, políticos, etc.), bem como de entidades com competência e/ou interesse particular na matéria.

A (re)construção do modelo social europeu, o financiamento do sistema de segurança social, o impacto das orientações de contenção da despesa pública corrente sobre as reformas dos funcionários, a renovação das modalidades de contratualização público-privado em matéria de protecção social – constituem dimensões de análise e proposta que permanecem em aberto e devem motivar reflexão de aprofundamento.

A entrada da Estratégia de Lisboa numa nova fase tem sido acompanhada pela implementação dos programas nacionais de reformas no âmbito dos quais os Estados-Membros assumem compromissos concretos para enfrentarem os desafios do crescimento e do emprego.

As orientações integradas do Programa Comunitário de Lisboa encontram-se suportadas por três grandes sectores de intervenção que abrangem as dimensões macroeconómica, microeconómica e o emprego e é interessante constatar que, em todas elas, surge referenciada a problemática da protecção social, naturalmente sob diferentes enfoques.

Na dimensão macroeconómica, o principal desafio reside na sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, no contexto de uma sociedade em envelhecimento, sendo apontadas como instrumentos essenciais as reformas dos sistemas de pensões, da saúde e do mercado de trabalho. Em concreto, e tendo presente a pressão que o envelhecimento da população europeia tenderá a exercer sobre as finanças públicas ao longo das próximas décadas, reconhece-se

a “necessidade imperiosa de modernizar os regimes de reforma de pensões dos sectores públicos e privados a fim de garantir a viabilidade das finanças públicas e, simultaneamente, dar resposta às preocupações sociais e às mutações económicas”^(*). No entanto, é reconhecido igualmente o carácter fragmentário e insuficiente das medidas já adoptadas ou previstas.

Na dimensão emprego é atribuída grande importância à necessidade de “atrair e manter mais pessoas no mercado de trabalho”, a par de medidas destinadas a ajudar os trabalhadores mais velhos a apoiar a integração dos jovens e das pessoas mais desfavorecidas no mercado de trabalho e a modernizar os sistemas de protecção social, ou seja, relevando os “compromissos assumidos, no quadro dos objectivos da comunidade, em matéria de protecção e inclusão social”.

Ainda nesta dimensão emprego, os programas nacionais de reforma têm vindo a adoptar timidamente medidas destinadas a aumentar a capacidade de adaptação dos trabalhadores reflectindo as dificuldades de promover a flexi-segurança que, sob condições favoráveis, deveria combinar contratos de trabalho flexíveis e políticas de mercado de trabalho activas e eficazes (transição entre empregos, aprendizagem ao longo da vida e protecção social adequada).

Sob o enquadramento genérico da protecção social, este número dos Cadernos organiza um conjunto de artigos em que são abordadas temáticas que convergem para uma reflexão ambivalente sobre as questões da protecção social, com destaque para a reforma da segurança social, a fiscalidade, o envelhecimento, o apoio aos dependentes e a luta contra a pobreza e a exclusão social, no contexto da modernização do modelo social europeu.

Estes contributos autónomos enfatizam a perspectiva de que estamos em presença de uma multiplicidade de variáveis e que o campo de possibilidades se constrói a partir de uma visão sistémica dessas variáveis, naturalmente segundo prioridades de política.

Entre as relações estabelecidas, uma leitura de conjunto dos documentos reunidos permite destacar:

- a relevância do envelhecimento demográfico como principal argumento para fundamentar reformas no funcionamento do mercado de trabalho e nos sistemas de pensões, neste último caso questionando a sustentabilidade dos sistemas baseados na solidariedade entre gerações, um fio condutor presente em diversos processos de reforma da segurança social em curso;
- a necessidade de manter níveis de intervenção do Estado no âmbito da protecção social que assegurem a correcção de desequilíbrios e de desvios relativamente a um óptimo social, o que fundamenta, p. e., a utilização subsidiária de vários tipos de impostos e de instrumentos fiscais, na óptica da redistribuição e da protecção social;

(*) “Passar a uma velocidade superior – a nova parceria para o crescimento e o emprego” – Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu da Primavera, 2006.

- a importância crescente da problemática geral da conciliação entre trabalho e família tanto no que se refere às modalidades das políticas públicas facilitadoras da conciliação, como no desenvolvimento de estratégias adaptativas com implicações no mercado de trabalho (taxas de emprego, repartição do tempo de trabalho, ...) e na gestão dos rendimentos e das contribuições para a segurança social;
- a necessidade de arbitrar entre os riscos económicos decorrentes, p. e., do desemprego estrutural que afecta a população activa, e a sustentabilidade financeira dos regimes públicos de protecção social, nomeadamente concebendo mecanismos de salvaguarda (fundos de reserva, fundos de garantia de pensões, ...);
- a necessidade de combinar as soluções de reforma dos mecanismos de protecção social com as medidas de política tendentes a reforçar a dimensão social da Estratégia Europeia.

Reflexão sobre o Impacto das Políticas Adoptadas no Rácio Económico de Dependência das Pensões Portuguesas de Velhice e de Invalidez

Ana Castanheira

Mestre em Política Internacional (Universidade Livre de Bruxelas), Mestre em Sociologia (Universidade de Essex)

Resumo | Este estudo pretende reflectir sobre o resultado das políticas portuguesas através de uma análise do seu impacto no rácio económico de dependência das pensões de velhice e de invalidez. É apresentado um gráfico relativo à evolução do número físico dos beneficiários da Segurança Social. São apresentados, também, os números financeiros com as pensões de velhice e de invalidez, dando-nos, deste modo, uma perspectiva actual do empenho do governo português com a protecção social. O grupo etário do idoso compreende a idade igual ou superior a 65 anos. É também apresentada uma caracterização da estrutura do mercado de trabalho, por género. Este estudo visa identificar alterações específicas da legislação no tempo e reflectir sobre o seu efeito face à tendência da despesa pública com a protecção social. No que diz respeito às políticas adoptadas, assiste-se a um *policy mix* e a uma diversificação do tipo de medidas adoptadas reflectindo objectivos em conseguir gradualmente um melhor enquadramento legal das pensões visando reduzir a pobreza e aumentar a participação da força de trabalho no mercado combatendo assim o desemprego, compensando a tendência demográfica e aliviando a pressão no rácio. Relativamente ao resultado obtido com as políticas de incentivo a uma maior participação da força de trabalho assiste-se apenas e, praticamente, a uma maior diversificação das formas de contrato, especialmente para a mão-de-obra feminina.

Abstract | “An Examination of the Portuguese Government Policies to Reduce the Economic Dependency Ratio of the Old Age Pensions and Incapacity Benefits” This paper is an attempt to understand the impact of the Portuguese government policies on the economic dependency ratio of old age pensions and incapacity benefits. A description charting the trend in the number of recipients of social security benefits is presented. Public expenditure on old age pensions and incapacity benefits is also analysed and it reflects government

commitment towards social protection to date. The old age group is all individuals 65 years old and older. A characterisation of the structure of the labour market is presented by gender working groups. Once particular changes in government policy associated with old age pensions and incapacity benefits have been identified, it is possible to determine their impacts on the evolution of the number of social security recipients and on the public expenditure. This paper attempts to understand how successful government policies have been to date through an analysis of the impact of such government measures on the economic dependency ratio of old age pensions and incapacity benefits. Regarding the adopted measures, we assist to a policy mix with the adoption of more measures, which reflect the objectives of achieving gradually a better legal framework for pensions. Such measures attempt to reduce poverty and to increase the duration of individual working lives as a form of compensation for the demographic trend and the pressure on ratio. In what concerns the effect of policies aiming to increase labour force participation, these measures seem to have assumed only new forms of labour contract namely for women.

1. Introdução

Este artigo compreende cinco capítulos. O primeiro apresenta o tópico da investigação, algumas considerações metodológicas, a sua abordagem, bem como um enquadramento à Segurança Social. O segundo apresenta alguns dados estatísticos que procuram caracterizar a estrutura do mercado de trabalho. O terceiro capítulo apresenta uma perspectiva das principais alterações na política social, as últimas reformas, as alterações no número físico de beneficiários e os números financeiros relativos à despesa com as pensões de velhice e de invalidez. O quarto capítulo procura analisar os impactos das alterações na política governamental de 1990 a 2005 e finalmente o quinto capítulo pretende medir o sucesso das medidas tomadas e se são necessárias políticas adicionais.

1.1. Enquadramento Teórico e Questões de Investigação

Este estudo procura perceber o impacto das políticas portuguesas governamentais no desempenho do rácio económico de dependência das pensões de velhice e de invalidez. A velhice acontece quando os indivíduos atingem uma idade mínima legalmente definida para a interrupção do exercício da sua actividade económica e as pensões de invalidez têm lugar quando há interrupção ou perda da capacidade de ganhos provenientes da actividade económica.

Tendo em consideração as alterações económicas que colocam novos desafios à sociedade, torna-se importante estudar o funcionamento e eficiência da Segurança Social. Novos riscos surgem com implicações de longo prazo para a sociedade. O objectivo do estado de competitividade económica associado à nova economia e riscos sociais, não deverá ser separado de uma legislação inadequada. Novos factores demográficos põem em questão a realidade das sociedades, o conceito de Segurança Social e os direitos dos cidadãos que até à data tinham sido garantidos.

Questão de Investigação: Quais as medidas tomadas pelo governo Português para reduzir o rácio de dependência económica das pensões de velhice e invalidez? Qual o resultado de tais medidas até à data?

Subquestão: Até que ponto um trabalho satisfatório influencia o rácio de dependência das pensões de velhice e desincentiva os pedidos de pensões de invalidez?

As alterações nas despesas da Segurança Social parecem estar associadas aos níveis de cobertura individual pretendidos, como sejam o número de beneficiários e a sua natureza (o tipo de benefícios, o tipo de regime e o género), bem como as variáveis exógenas, tais como o envelhecimento da população, mudanças salariais, actividade económica e níveis de emprego, desemprego e inflação. Todos estes factores, endógenos e exógenos influenciam a despesa com a Segurança Social, quer com as pensões de velhice quer com os benefícios de invalidez, que consequentemente afectam o rácio de dependência económica. Este estudo visa prover informação relativa ao número de beneficiários da Segurança Social, bem como algum conhecimento da despesa pública com as pensões de velhice e de invalidez por grupos tipo ou de regime (contribuintes, agricultores e não contribuintes). Serão analisados, também, alguns aspectos externos essencialmente ligados à caracterização da estrutura do mercado de trabalho. A estrutura do emprego é definida em termos do número de indivíduos empregados. O quadro 1 mostra a despesa pública com a Segurança Social para os diferentes grupos de regime e a preços correntes. Alterações dos níveis de actividade económica e emprego, nos salários e na inflação, não são objecto de análise deste documento.

1.2. Metodologia e Base de Dados

Para responder às perguntas de investigação deste estudo foram analisadas bases de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) para a caracterização do mercado de trabalho. Para conhecer a situação das pensões de velhice e invalidez foram utilizados dados do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS). Assumiram-se os dados do último trimestre do INE e 1990-2005 como período de referência. Para responder à principal questão de investigação e compreender o impacto da legislação portuguesa na evolução do rácio de dependência económica até 2005, foram também utilizados dados não publicados do IGF para o período pós 2001, uma vez que este estudo visa sobretudo perceber o impacto da última Lei de Bases da Segurança Social de 2002 (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro).

Para conhecer o impacto das políticas do governo no rácio de dependência económica das pensões de velhice e de invalidez, este estudo centra a sua análise em torno de um índice – o rácio de dependência económica. O rácio de dependência económica das pensões de velhice é a relação do número de indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos com o número de indivíduos actualmente

empregados. Entende-se por população empregada todos os indivíduos empregados, excluindo as crianças e jovens com idade igual ou inferior a 14 anos. Assim, este indicador dá-nos o número de indivíduos adultos empregados que sustentam, através de transferências económicas e sociais, o grupo dos potenciais indivíduos da população adulta que não trabalham. Quanto maior for o número dos indivíduos que não trabalham maior esforço será pedido à população empregada.

Vários factores podem influenciar o rácio económico de dependência das pensões de velhice, tais como medidas que visam dar apoio às famílias e políticas que criam incentivos à formação. O governo tem adoptado algumas medidas favoráveis à família e especialmente dirigidas a apoiar as mulheres. Algumas políticas no âmbito do mercado de trabalho incentivam a participação da força de trabalho feminina, mas, ainda assim, algumas mulheres revelam dificuldades em ter um trabalho a tempo inteiro se não tiverem apoio nas suas actividades domésticas ligadas aos filhos ou familiares idosos.

O sistema de pensões português define-se essencialmente por ser de carácter público de segurança social. A sua estrutura integra: (a) um subsistema contributivo, universal e essencialmente financiado pelas contribuições dos trabalhadores; (b) um subsistema não contributivo para fins de solidariedade e essencialmente financiado pelo governo; (c) um regime especial para os trabalhadores da função pública, os militares e as forças armadas. Este estudo centra-se no subsistema contributivo (a), visando a sua análise nas contribuições dos trabalhadores. O regime não contributivo e a redução da pobreza não serão objecto de análise. Os trabalhadores do sector público também não serão *per se* a preocupação neste estudo, uma vez que as contribuições destes trabalhadores serão integradas na classe das contribuições de todos os trabalhadores (1.º Pilar); as contribuições dos trabalhadores do sector económico privado tendencialmente sofrem mais flutuações, tendo, portanto, maior probabilidade de influenciar a trajectória do rácio de dependência económica, face à tendência crescente do envelhecimento da população.

1.3. Revisão de Literatura

É possível que os países estejam a enfrentar um envelhecimento das suas populações devido principalmente a três factores: (i) A geração dos *baby-boom* vai a caminho de atingir a idade de reforma ; (ii) a esperança de vida continua a aumentar e tal significa, também, o aumento de responsabilidades das gerações futuras; (iii) os níveis de fertilidade têm vindo a decrescer desde os anos 70. De acordo com o Eurostat (2004) citado na CE (2004), existiam 74 milhões de indivíduos com idades igual ou superior a 65 anos na UE-25, ao invés dos 38 milhões em 1960. Actualmente, a população idosa representa 16% de toda a população e as previsões da UE apontam, até 2010, um aumento de 27%. Nos próximos quinze anos, o número de pessoas muito idosas (com idade superior a 80 anos) irá crescer 50% na UE15.

Portugal, à semelhança dos outros países do sul da Europa, enfrenta um significativo envelhecimento da sua população. A estrutura etária da população portuguesa foi, em 2001, 102 indivíduos idosos (> 64 anos) por 100 jovens (< 15 anos). O estudo de Maria J. Carrilho e Cristina Gonçalves (2004), mencionado no INE (2004), apresenta algumas projecções e sublinha que este indicador irá aumentar, aproximadamente, em 2050, 243 pessoas idosas por cada 100 jovens.

O custo económico com os reformados é estimado de acordo com as mercadorias e serviços que consomem. O modo mais indicado de estimar este custo consiste em medir o consumo dos reformados expresso como fracção do total da produção disponível. Ou seja:

Despesa com o Reformado = Consumo do Reformado / Total Produção Nacional

A despesa com os reformados é o rácio do consumo agregado ou seja, a proporção do total da actividade económica produzida pela população empregada e dedicada ao consumo do grupo etário dos idosos (ISSA 1998). O conceito deste rácio é próximo da ideia do rácio económico de dependência das pensões de velhice apresentado neste estudo, o qual compara o número de pessoas que recebem pensão de velhice com os indivíduos economicamente activos.

Para efeito da análise da despesa com as pensões de velhice, dois caminhos parecem existir para aliviar a pressão no rácio económico de dependência: (i) aumentar o nível do emprego do grupo etário dos idosos; (ii) diminuir a despesa com as reformas via a mudança do sistema *pay-as-you-go* para um sistema misto ou de Contribuições Definidas¹. Este último não é objecto de análise deste estudo.

Idade de Reforma e Enquadramento das Pensões

No que diz respeito ao ponto (i) estudos prévios mencionam que o mercado de trabalho tende para carreiras curtas (Agar Brugiavini e Franco Peracchi 2005). Num modelo tipo *life-cycle*, um aumento da longevidade tende a retardar o momento da reforma. Contudo, os autores mostram que, usando uma base de dados micro *European Community Household Panel* (ECHP), na maior parte dos países europeus os indivíduos tendem a iniciar as suas carreiras no mercado de trabalho cada vez mais tarde. Argumentam, ainda, os autores, que a saída antecipada do mercado de trabalho tem, na sua origem, normas associadas

1 No âmbito de um sistema de Benefícios Definidos (BD), o montante da pensão é definido como sendo uma proporção do salário, enquanto que uma transição para contas individuais, ou de Contribuições Definidas (CD), a pensão é definida de acordo com as contribuições dos trabalhadores para um fundo ao longo das suas carreiras. Esta transição implica custos inter-generacionais, uma vez que os indivíduos terão de pagar benefícios prometidos aos reformados e ao mesmo tempo terão de pagar as suas próprias contribuições para contas individuais.

às pensões de velhice². Por exemplo, segundo os autores o esquema da pensão mínima constitui um dos programas mais frequentes de pensões e proporciona um rendimento importante aos idosos. Porém, a eficiência deste mecanismo em termos do impacto nas decisões dos indivíduos para a reforma tem sido posta em questão (Martin Jiménez e Afonso Sanchez 2003). De acordo com os autores, três em quatro trabalhadores abandonam o mercado de trabalho antes dos 65 anos num sistema de pensão mínima, enquanto que este valor é de três em cinco sem esse esquema. Conhecer melhor o efeito da segurança social no comportamento e decisões económicas dos indivíduos poderia, certamente, contribuir para uma melhor identificação dos mecanismos associados ao impacto financeiro das políticas económicas, bem como dos elementos constitutivos do sistema de pensões (idade de reforma, taxa de substituição como função do número de anos contributivos, penalidade para reforma antecipada e taxa de contribuição) (Martin Jiménez e Boldrin 2002) e (Feldstein 2005).

Transição de Benefícios Definidos (BD) para um Sistema de Contribuições Definidas (CD)

Martin Feldstein com base nos seus quarenta anos de estudo da segurança social defende que as pensões determinam reformas antecipadas e dificultam as poupanças. Segundo o autor a redução nas poupanças e no presente valor do consumo futuro não é o único efeito de um programa *pay-as-you-go*, mas também a distorção na oferta de trabalho que causa e a forma como a compensação é feita através de um aumento da taxa marginal. Um esquema alternativo ao (i) poderia consistir em (ii) ou seja, definir um outro programa em que o encargo crescente com os idosos esteja menos associado à tributação incerta³. A transição para um sistema de CD iria eventualmente fortalecer a percepção dos impostos entre encargos pagos e benefícios futuros. Num esquema *pay-as-you-go* a maior parte das contribuições recebidas são utilizadas para pagar aos beneficiários correntes e, de acordo com o autor, o financiamento das reformas face ao crescente encargo com o envelhecimento da população levará gradualmente a contribuições crescentes.

Semelhante argumento de insustentabilidade do esquema de pensões público teve o relatório do Banco Mundial (1994), "*Averting the Old Age Crisis*", o qual recomenda um sistema e uma gestão privada. Em resposta a este relatório foi

-
- 2 Aspectos como o possível hiato existente na adequação causado pelo insuficiente ajustamento do sistema de pensões ao mercado de trabalho parece ser crucial para a UE. Num contexto de envelhecimento demográfico, a sustentabilidade do sistema de pensões no longo prazo e a capacidade dos países da UE em dotar provisões em pensões parece estar associada à sua capacidade em mobilizar o potencial de toda a sua força de trabalho (*The Social Protection Committee* 2004)
 - 3 Diogo de Lucena e Jorge Braga de Macedo referiram que: "*We have to accept that the unavoidable excess burden of taxation creates a trade-off between redistribution and efficiency*", (Diogo de Lucena e Jorge Braga de Macedo 1995: 2).

criado um comité de especialistas em Segurança Social. Este comité teve por missão reflectir e propor novas medidas de reforma para a Segurança Social Portuguesa e lançou um relatório que defende o modelo social europeu (Boaventura Sousa Santos *et al.* 1998).

A redistribuição inter-geracional pode ser apreciada através da comparação dos benefícios recebidos ao longo da vida com o custo com as sucessivas gerações. O relatório do Banco Mundial (1994) sublinha a importância do problema inter-geracional num modelo tipo *pay-as-you-go* devido ao envelhecimento da população – com este modelo as primeiras gerações usufruem melhores benefícios mas a custo do sacrifício das gerações mais recentes. Um esquema alternativo ao BD e à análise da despesa ou encargo com a pensão (mecanismo) poderia consistir em concentrar a atenção no comportamento consumo-poupança do indivíduo.

É possível pensar em vários factores associados ao decréscimo do rácio económico de dependência num sistema de Segurança Social: (i) a evolução de factores demográficos e o contexto adequado em termos do mecanismo das pensões – o impacto das pensões no ajustamento do comportamento ao mercado de trabalho; e (ii), a natureza do sistema *per se* – para reduzir o encargo com o envelhecimento da população na estrutura do sistema público de segurança social. Para os objectivos deste estudo a análise centra-se em (i), ou seja, o sistema de pensões e mercado de trabalho.

A Economia e o Sistema Redistributivo de Pensões

A primeira tentativa da economia para explicar o sistema de Segurança Social consistiu num modelo a diferentes gerações conhecido por “*overlapping generations model*” de Samuelson (1958). O autor desenvolveu a teoria de que a taxa de retorno numa estrutura de Segurança Social *pay-as-you-go* é a mesma da taxa de crescimento económico e esta taxa de retorno seria maior do que a taxa média de juro de empréstimo. O pressuposto do modelo de Samuelson foi o de população estacionária. O autor analisou o desempenho do dinheiro num cenário de consumo-empréstimo e determinou um padrão de taxas de juro no tempo⁴ num mercado de capitais perfeito. Neste modelo de consumo em diferentes períodos, conhecido por “*life cycle pure consumption model*”, quanto mais rápido a população crescer melhor, uma vez que mais crianças significa melhor amparo para os pais reformados. Neste modelo, considerou-se o pressuposto de que todos os empréstimos se destinam ao consumo. Por outro lado, no modelo de

4 Por conveniência de simplificação da análise considere-se o exemplo de Samuelson do comércio de chocolates: suponha-se que $R_t = 1/(1+i)$ é a taxa de desconto entre as mercadorias (chocolates) no período t comercializados por chocolates no período seguinte, $t+1$. Assim, se $R = 0.5$, o indivíduo irá poupar 1 chocolate se ele receber dois chocolates amanhã (ou seja, se a taxa de juro for igual a 100 por cento por período). Se $R = 1$, a taxa de juro é zero, e o custo dos chocolates amanhã é 1.0 de hoje. R é o preço dos chocolates amanhã expresso em termos do preço dos chocolates de hoje (Samuelson 1958: 469).

Samuelson (1975) e da taxa de crescimento óptima para a população, conhecido por “*The Optimum Growth Rate for Population*”, de diferentes períodos, trabalho e reforma, investimento em capital e mercadorias, Samuelson deduziu as condições para uma taxa de crescimento óptima da população e argumentou que em *laissez faire* as poupanças privadas seriam suficientes para sustentar a taxa de crescimento da população:

“For several generations people may benefit on a lifetime basis by having numerous children to support them well in their old ages, out of filial piety or by means of social security. And yet until the end of time their increases in population will cause the law of diminishing returns to be brought into play to leave all subsequent generations in a worsen situation” (Samuelson 1975: 535).

À semelhança do argumento do mercado de capitais, um sistema consistindo essencialmente em investimento e definido com contas individuais, iria, possivelmente, reduzir a despesa com as pensões de velhice e como tal reduzir o rácio económico de dependência. Contudo, é possível que o impacto financeiro de uma alteração dos benefícios seja maior do que o impacto no comportamento dos indivíduos (Martin Jiménez e Boldrin 2002). Segundo os autores, quando se efectiva uma reforma do sistema os trabalhadores são mais propensos a reagir à mudança das regras modificando o seu comportamento, apesar deste ajustamento só ser possível para os contribuintes que estejam no início das suas carreiras contributivas. Reformar o sistema iria implicar uma alteração do mecanismo da despesa através da alteração da relação entre carreiras passadas de trabalho, contribuições e benefícios esperados “efeito mecanismo”, de um tal modo que não poderia ser eliminado pela reacção económica dos agentes “efeito comportamental”.

Além disso, é muito provável que uma alteração do modo de financiamento das pensões não altere a magnitude dos custos associados com o envelhecimento da população⁵. Poderá mudar a distribuição desses custos porque deixa todo o risco ao trabalhador, enquanto que um programa de BD partilha o risco entre o trabalhador e os outros elementos da sociedade (ISSA 1998). É, pois, caso para

5 O principal argumento a favor de esquemas privados de pensões defende que as contas individuais favorecem o aumento da poupança nacional e que o retorno dos fundos administrados pelo sector privado é superior ao retorno dos depósitos bancários. Minns é relutante a esta ideia de comercialização da provisão de pensões, porque, segundo o autor, não conseguimos, nem uma melhor distribuição dos recursos financeiros, nem cria maiores recursos para o aprovisionamento das pensões (Minns 2001: 4; 5; 29).

“Declining returns do not reflect something fundamental, only the increasing maturity of pensions systems. If some generations receive super-market rates of return, all others must therefore receive sub-market rates of return. Again the introduction of individual accounts does not change that conclusion” (Minns 2001: 70).

O autor afirmou que no modelo do Reino Unido e dos EUA o capital privado não se destina a investimento directo em infraestruturas para a criação de investimento produtivo na economia doméstica, mas termina em fluxos financeiros de pensões entre países. De acordo com Minns, 12 por cento de toda esta internacionalização de fundos é investida no exterior do seu país de origem (Minns 2001: 29).

dizer que, se uma sociedade envelhecida está a causar uma subida dos encargos com as pensões, dois caminhos poderão ser explorados para aliviar este problema: aumentar a idade da reforma e/ou reduzir os benefícios com as pensões. O desafio dos governos tende a ir no sentido de encontrar métodos apropriados para o justo equilíbrio entre os riscos dos pensionistas garantindo um rendimento adequado ao longo da reforma, e ao mesmo tempo garantir a sustentabilidade das finanças públicas⁶.

Iniciativas Europeias

Os países europeus estão a tentar fazer face ao problema do envelhecimento da população modernizando os seus sistemas de pensões para que se tornem mais apropriados e financeiramente sustentáveis. Segundo a CE a situação dos sistemas sociais de protecção social pode ser melhorada se aumentar a duração das carreiras dos indivíduos no mercado de trabalho o que irá permitir também uma redução do rácio de dependência económica (CE; 2003, 2004). Os objectivos da UE para aumentar os níveis de emprego e nomeadamente para o grupo dos mais idosos centram-se em torno de quatro eixos:

- a) Reforço dos incentivos ao trabalho e a sua articulação com os impostos.
- b) Políticas activas no mercado de trabalho.
- c) Qualidade no emprego.
- d) Formação contínua ao longo da vida (Comissão Europeia 2003).

De um modo geral a CE defende que uma mudança de comportamentos também iria contribuir para uma maior duração das carreiras dos indivíduos no mercado de trabalho, o que constitui um elemento essencial para a sustentabilidade das pensões no longo prazo. A CE sublinha que para a consecução do objectivo de conseguir níveis de emprego mais altos, nomeadamente para os indivíduos com idades compreendidas entre os 55 os 64 anos, e para subir a idade média da retirada do mercado de trabalho é necessária formação contínua ao longo da vida dos trabalhadores.

Trabalho Remunerado e Reforma, Trabalho Satisfatório

É muito provável que o principal aspecto determinante do momento da saída do mercado de trabalho esteja associado ao nível de remuneração do mesmo e, em o

6 Uma análise geral da sustentabilidade das finanças públicas (objectivo 6) e da identificação das reformas necessárias para reduzir o vazio financeiro pode incluir reduções nos benefícios e ajustamentos das taxas de contribuição. O objectivo da UE vai no sentido da adopção de um conjunto de medidas (p. ex., esquemas CD ou a introdução de factores demográficos na fórmula do Benefício), os quais poderão criar um adequado equilíbrio entre os pensionistas e os activos (objectivo 7), (*The Social Protection Committee & the Economic Policy Committee* 2005).

tornar pago. A análise da remuneração do trabalho visa responder à subquestão deste estudo e aspectos ligados ao “trabalho remunerado” poderão estar ligados ao envelhecimento activo a ao nível geral de participação no mercado de trabalho. Se o trabalho não for pago, o trabalhador tende a não ter incentivo para decidir *versus* uma maior participação. Deste modo, é caso para perguntar se as medidas que visam valorizar o trabalho possam constituir um incentivo para aumentar a participação da força laboral e, deste modo, contribuam para reduzir o rácio de dependência económica.

Para uma clara definição dos conceitos, “trabalho remunerado” tende a ser mais extenso do que o conceito de “trabalho satisfatório”, conhecido por “*job satisfaction*”. Quando o último conceito é adoptado as conclusões são diferentes e muito menos associadas aos retornos financeiros. Por exemplo, usando a base de dados, *the British Household Panel Survey* (BHPS), Andrew Clark e Andrew Oswald (1995), mostraram alguma evidência de que os níveis de satisfação relatados pelos trabalhadores estavam negativamente correlacionados com os níveis de salários⁷. Além disso, considerando o rendimento constante, os autores conseguiram mostrar que os níveis de satisfação decrescem com o nível de educação e que o nível de satisfação está associado ao género e à flexibilidade no trabalho (Bender *et al.* 2005). Usando dados dos EUA, os autores demonstraram que homens e mulheres valorizam a flexibilidade no trabalho de modo diferente – as mulheres tendem a valorizar mais e a predominar nos empregos que permitem maior flexibilidade. De acordo com este estudo, as mulheres também declaram maiores níveis de satisfação porque têm menores expectativas acerca das remunerações e, como tal, ficam mais facilmente satisfeitas. Apesar de maiores índices de satisfação, a situação das mulheres é frequentemente determinada por uma divisão do trabalho que as empurra para a maior parte das actividades familiares não remuneradas. Estas responsabilidades familiares impedem as mulheres de ter uma carreira e um trabalho a tempo inteiro (ILO 2002). Isto sugere que as mulheres poderiam também beneficiar de uma estratégia de emprego, e deste modo beneficiar de uma melhor pensão na idade de reforma.

Em suma, as reformas das pensões em Portugal parecem necessitar de um processo de ajustamento e tal significa um enquadramento legal para a Segurança Social adequado e incorporando o emprego. Para a prossecução desse fim será necessário repensar e redefinir sistemas de Segurança Social que incluam, por exemplo, as mulheres que, muitas vezes, são discriminadas pela clássica divisão no mercado de trabalho, que as empurra para sectores e actividades económicas

7 O nível de utilidade individual do trabalho é: $u = u [y, h, i, j]$ (eq.1), em que y é o rendimento, h são as horas de trabalho, i e j são parâmetros do indivíduo e do trabalho, respectivamente, $u = u [y, y^*, h, I, j]$ (eq.2), em que y^* é a comparação ou nível de rendimento com o qual o indivíduo compara ele(a) próprio(a). A eq.1 é o modelo económico típico clássico, que considera a utilidade crescente com o rendimento, y , e decrescente com o número de horas trabalhadas, h . A eq.2 pressupõe que a utilidade é decrescente quando comparada com o nível de pagamento, y^* ; este efeito permite captar o efeito relativo da privação ou desigualdade.

com inferior remuneração⁸, descriminando-as em termos de direitos futuros (Pierson 2001: 180). Assim, talvez seja pertinente referir que quando pensamos em termos de custos com o bem-estar, duas áreas deverão ser tidas em consideração: envelhecimento e desemprego.

Citando Neil Gilbert:

“The government’s aim is to rebuild the welfare states around work. This is to be done through active work-oriented policies, supportive services, tax measures that make work pay and ensuring that responsibilities and rights are fairly matched” (Gilbert 2002: 65).

É caso para reflectir sobre medidas activas de emprego e a sua adequada articulação com o equilíbrio entre direitos e responsabilidades; tal significa, também, encontrar o equilíbrio mais indicado entre a afectação de recursos destinada a suportar o encargo com os idosos e a eficiência económica, ou o mesmo é dizer, encontrar a melhor trajectória para o rácio de dependência económica das pensões de velhice.

2. Estrutura do Mercado de Trabalho

Este estudo visa avaliar até que ponto uma maior participação da força de trabalho e “trabalho remunerado” influencia o rácio de dependência económica. São apresentadas e discutidas políticas favoráveis a uma maior participação económica e, nomeadamente, ao nível dos mais idosos. No que diz respeito a Portugal as políticas parecem ir no sentido de subir os níveis de emprego e o Plano Nacional de Emprego (PNE) parece ser a consolidação e o resultado de um processo sistemático de ajustamento entre os objectivos definidos no Conselho Europeu do Luxemburgo 1997 e no Conselho Europeu de Lisboa 2000 (PNE 2001). A Estratégia Europeia de Emprego visa um alargamento do conceito de estado social – Estado Social Activo – modernização e eficiência económica das sociedades europeias.⁹

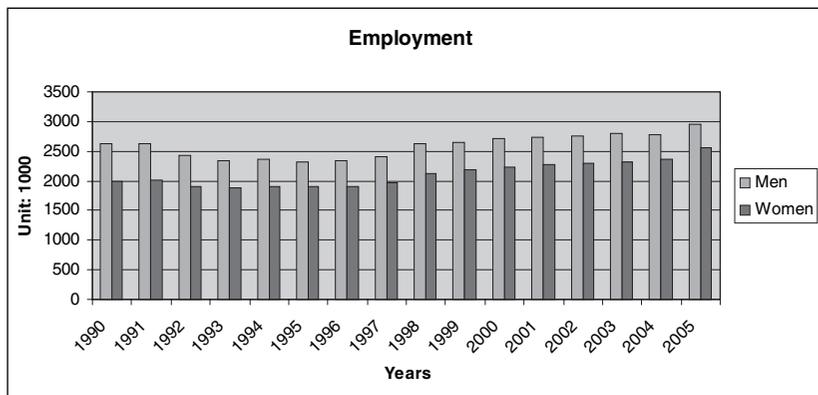
8 É talvez o caso de sublinhar que nem toda a força de trabalho tem oportunidade de construir uma carreira de contribuições e de acumular direitos de pensões. A UE expressou a sua intenção em reflectir sobre os trabalhadores em trabalho não tradicional (trabalho a tempo parcial, trabalho temporário e os trabalhadores por conta própria) e as suas implicações na reforma (objectivo 9) (*The Social Protection Committee & The Economic Policy Committee* 2005).

9 Dois objectivos principais caracterizam a Estratégia Europeia de Emprego: (a) a promoção da empregabilidade e a criação de um enquadramento favorável ao ajustamento de empregadores e empregados e, de um modo geral, igualdade de oportunidades e qualidade de vida na Europa; (b) o outro aspecto está articulado com os métodos de coordenação enunciados no Conselho do Luxemburgo 1997 e definidos no Conselho de Lisboa 2000, os quais constituem um instrumento importante no caminho de uma Europa competitiva e socialmente coesa. A definição de objectivos comuns e de directivas é, assim, expressa em cada país através do Plano Nacional de Emprego (PNE 2001).

O envelhecimento da população está a causar desequilíbrio entre os activos (os pagadores de impostos) e os não activos (os reformados) com implicações ao nível do rácio de dependência económica. Considera-se população empregue todos aqueles com, pelo menos, 15 anos, que estejam empregados com um trabalho remunerado e com uma relação formal com o empregador. Estudos apontam uma tendência para entradas tardias no mercado de trabalho e tal fenómeno tende a verificar-se mais frequentemente com as mulheres, que gradualmente vão tendo acesso a uma formação superior, o que também significa melhores oportunidades de emprego para as mulheres e a possibilidade de poder permanecer mais tempo no emprego.

De acordo com o Eurostat (2004) citado na CE (2004), a taxa de emprego para as mulheres em Portugal em 2002 foi de 60,8% e para os homens de 75,9%. Segundo o PNE (2002), as medidas que visam reduzir as diferenças no género assumiram principalmente diferentes formas de contratação para as mulheres e as diferenças de género em Portugal parecem estar directamente relacionadas com a qualidade do emprego – o PNE sublinha a necessidade de políticas no sentido de promover melhor emprego para as mulheres. Ainda, segundo ambos os relatórios, o da CE (2004) e o PNE (2002), argumentam que a mobilização da força de trabalho e, nomeadamente, das mulheres e dos mais idosos, deve estar articulada com medidas de formação e apoio à família (Proposta do Governo para mais Formação 2004). O Primeiro Ministro expressou a sua intenção nesse sentido ao empenhar-se com os 100 aspectos (princípio 13.º) da política do governo em direcção ao apoio à família (Política do Governo 2004).

Gráfico 1 População Empregue por Género, 1990-2005



Fonte: Calculado através de dados trimestrais publicados pelo INE.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é muito provável que mesmo as mulheres sem responsabilidades familiares sejam discriminadas no mercado de trabalho pelos seus empregadores porque estes assumem muitas vezes que as mulheres serão forçadas a abandonar o trabalho devido a responsa-

bilidades familiares. Segundo o Ministério das Finanças citado no MTSS (2002), o emprego português no sector privado atingiu os 2.323,9 milhões para os homens e os 2.022,9 milhões para as mulheres em 1999, e os 2.344,6 milhões para os homens e os 2.287,3 milhões para as mulheres em 2005. Estes números são muito próximos em termos dos géneros, contudo, a análise dos respectivos retornos financeiros é bastante diferente: fazendo os mesmos cálculos para os seus salários reais e listando-os em relação ao salário mínimo, em 1999 ambos os géneros ganharam 1.7% mais do que o mínimo, mas em 2005, os homens ganharam 2.0% e as mulheres somente 1.1% mais do que o salário mínimo. Estes valores do Ministério das Finanças (2002) mostram alguma evidência de que as diferenças de género estão essencialmente associadas aos níveis de remuneração do trabalho e possivelmente aos seus níveis de satisfação determinando, possivelmente também, níveis femininos de participação no mercado de trabalho. Em resposta à discriminação no trabalho, a CE (2005) exprimiu a sua intenção em promover a igualdade dos géneros e sublinhou a sua importância e as suas implicações nos sistemas de pensões (objectivo 10.^o).

3. A Segurança Social e Alterações na Política Portuguesa 2002-2005

3.1. A Segurança Social e o seu Enquadramento Legal

3.1.1. Fundações

A adopção de políticas em cada país tende a estar associada à importância dada a certos princípios básicos (profissional, universal e assistencialista)¹⁰. De acordo com a importância dada a cada princípio, cada país escolhe o tipo e a sua articulação com o mecanismo do seu próprio regime definindo assim os pilares da Segurança Social (*World Bank* 1994: 101-164). O aumento dos encargos com a Segurança Social devido ao envelhecimento da população e, de um modo geral, com a crise do estado social, levantou a questão da necessidade de melhorar a eficiência dos sistemas e tal significa uma clara identificação dos possíveis tipos previstos num regime de Segurança Social: público, colectivo, privado e individual.

10 Nos sistemas com uma grande componente de trabalho, conhecido por *occupational pension*, o conceito de Segurança Social tende a estar fortemente articulado com o trabalho. Nesta estrutura, o sistema tende a limitar a quantidade da contribuição, nomeadamente para as pensões de velhice, quer com um tecto para o limite superior quer definindo uma quantidade mínima para o montante da contribuição. Neste sistema existe uma componente qualitativa de expressão universal, uma vez que o objectivo deste regime é garantir um rendimento a todos face ao seu respectivo salário. Universal significa todos; para fins de enquadramento legal da Segurança Social significa que se enquadrem sob determinadas condições *a priori* definidas pelo sistema. Regimes assistencialistas poderiam assumir uma outra forma, de, por exemplo, benefícios gerais para as crianças (apoio à família) com base em princípios universais, para benefícios selectivos.

3.1.2. A Teoria dos Três Pilares da Segurança Social

O primeiro pilar incorpora regimes mandatários de Segurança Social, universais, profissionais e assistencialistas. Este pilar é universal e enquadra a redistribuição financeira que implica uma redistribuição entre fornecedores de capital e recipientes. O modo como esta transferência de capital é feita varia de acordo com as regras vigentes da Segurança Social (profissional, universalista e assistencialista). O segundo pilar enquadra os regimes complementares e complementa as contribuições dos regimes legais. Frequentemente, os regimes complementares constituem fundos de pensões administrados por instituições privadas e essencialmente companhias de seguros e companhias de gestão de fundos de pensões (Portugal Telecom, Banco de Portugal, Marconi, etc.). Para a sua existência, este pilar obriga a que haja uma contribuição de ambos empregador e empregado. O terceiro pilar, complementar, de carácter opcional, contempla as poupanças privadas e decisões individuais de protecção social adicional. A teoria dos três pilares visa maximizar a eficiência dos instrumentos do sistema definindo as fontes de financiamento para as pensões de velhice e de invalidez (Ilídio Neves 1996).

3.1.3. O Sistema de Pensões Multi Pilar

Recentemente, o Banco Mundial propôs uma mais ampla definição da arquitectura para o sistema de pensões até cinco pilares¹¹. Este novo enquadramento visa desimpedir o custo com a assistência do regime público. Esta nova estrutura torna mais clara a parte dos encargos públicos destinados às pensões profissionais (segundo pilar – b) do custo com a assistência (pilar zero – a). Inicialmente existia um único pilar, que reunia ambas as despesas com o pilar zero (assistência) e o pilar um (profissional). O pilar zero destina-se à redução da pobreza e visa garantir uma pensão social mínima. O pilar um destina-se às pensões profissionais ou sob a forma de BD¹². O provisionamento das pensões na estrutura do pilar zero é independente quer do número de anos de trabalho quer do nível de salários. É possível que esta nova arquitectura torne a estrutura do regime da pensão pública mais transparente uma vez que a componente

11 O sistema multi pilar do Banco Mundial (2005) consiste numa junção de cinco elementos básicos: (a) um não contributivo ou “pilar zero” (sob a forma de pensão social) que proporciona um nível mínimo de protecção; (b) um “primeiro pilar” sistema contributivo, de BD; (c) um “segundo pilar” mandatário constituído basicamente por contas de poupança individual; (d) disposições voluntárias definindo um “terceiro pilar” que pode assumir formas diversas (individual, patrocinado pelo empregador, benefícios definidos, contribuição definida); e (e), apoio adicional aos idosos, incluindo acesso a cuidados de saúde e alojamento.

12 Quando as condições são verificadas, o trabalhador reforma-se e começa a receber uma pensão mensal P_t tal que: $P_t = \mu BR_t$, em que o Benefício Base BR_t é uma proporção da média dos ganhos mensais para um período de referência que consiste em toda a sua vida contributiva.

assistencialista é excluída do anterior pilar um. Portanto, as despesas respeitantes ao primeiro pilar, na nova arquitectura, referem-se apenas ao custo das pensões profissionais e tal significa também um efeito positivo no rácio económico de dependência porque apenas são consideradas no numerador os encargos com as pensões do novo primeiro pilar e são excluídos os encargos com a assistência social.

O enquadramento legal do Sistema de Segurança Social Português define-se por uma estrutura de três pilares (Lei de Bases 2002). Esta estrutura de regime mandatário prevê um elemento assistencialista destinado a dar um nível de protecção mínima como sejam, apoio à família e ajuda para aliviar a exclusão social e a pobreza. Para além do regime público obrigatório, o sistema prevê também uma componente destinada a dar assistência à pobreza. Porém, e de um modo geral, o sistema público português de pensões caracteriza-se por ter predominantemente um primeiro pilar profissional, conforme quadro do capítulo quarto do presente estudo. Relativamente ao segundo pilar tem, por enquanto, uma importância mínima e predomina uma separação e independência de esquemas público e privado de pensões. Não é obrigatório para as empresas ter planos próprios de reforma e de acordo com o *Relatório de Estratégia, Pensões Seguras e Sustentáveis (2005)*, os planos de reforma privados não são muito frequentes em Portugal. No que diz respeito aos esquemas privados de reforma voluntários estão previstos e o trabalhador pode complementar a sua reforma pública com planos de pensões reforma individuais voluntários.

3.2. As Mudanças na Política do Governo, 1990-2005

3.2.1. Uma Perspectiva do Sistema de Segurança Social em Portugal

Em 1974 os benefícios tornaram-se universais com a criação da pensão social e foi criado o 13.º mês. Em 1976 Portugal institucionalizou a sua primeira constituição, “A Constituição da República Portuguesa”. O artigo 63¹³ cita direitos sociais e deveres do governo Português e a lei n.º 28 de 14 de Agosto de 1984, conhecida

13 “Artigo 63.º, Direitos e Deveres da Segurança Social: (1) Todos têm direito à segurança social; (2) Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários; (3) É reconhecido o direito de instituições particulares de solidariedade social não lucrativa com vista à prossecução dos objectivos de segurança social...; (4) O sistema de segurança social protegerá 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; (5) Todo o tempo de trabalho contribuirá, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado” (Constituição da República Portuguesa).

por Lei de Bases da Segurança Social, definiu o carácter mandatário da Segurança Social Portuguesa.

Os grandes princípios previstos para o Sistema de Segurança Social Português estão citados no 5.º artigo da Organização Ibero Americana de Segurança Social (*OISS*) 1984 e são os seguintes:

- a) O sistema de Segurança Social obedece aos princípios da Universalidade, Unidade, Igualdade, Eficiência, Garantia legal, Solidariedade e Participação.
- b) Universalidade pressupõe alargamento progressivo da aplicação do sistema ao indivíduo (inclusivo).
- c) Unidade significa uma articulação dos regimes constitutivos dentro do sistema com o órgão administrativo visando a unificação do sistema.
- d) Igualdade consiste na eliminação de qualquer tipo de discriminação, nomeadamente de género ou nacionalidade.
- e) Eficiência significa a concessão de benefícios em dinheiro ou em espécie para fazer face a riscos previstos na lei.
- f) Descentralização é a natureza do sistema *per se* e pode ser entendida como o modo autónomo em como as instituições funcionam na estrutura do sistema. Esta forma de organização visa conseguir uma melhor resposta do sistema às necessidades da população.
- g) Garantia Legal permite aos indivíduos recorrer a tribunal para protecção dos seus direitos.
- h) Solidariedade consiste numa responsabilidade colectiva para que o sistema seja eficaz e implica o financiamento da segurança social pública.
- i) Participação pressupõe a participação dos interessados na sua definição, organização, avaliação e desempenho do sistema.

Anteriormente a 1974 o sistema Português de Segurança Social era incipiente e as medidas tomadas em 1974 tiveram por objectivo substituir o sistema assistencialista por um sistema de Segurança Social. A lei de 1984 definiu as condições da Segurança Social Portuguesa, pôs em funcionamento as mudanças efectuadas desde 1974 e aumentou o número de pensões de velhice, através da criação de, por exemplo, regimes especiais, como sejam o dos agricultores e os regimes não contributivos. Segundo Fernando Marques (1997), factores demográficos também explicam este aumento do número de pensionistas, como sejam, o envelhecimento da população e o aumento da esperança de vida.

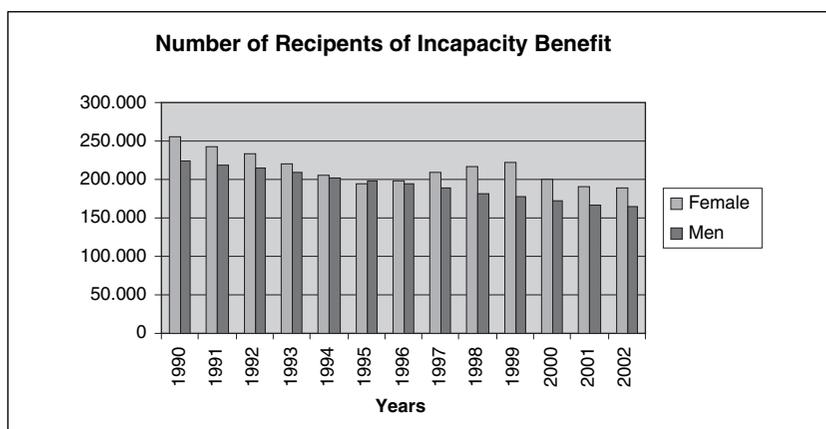
No regime geral contributivo um pensionista com o direito ao total da pensão (40 anos de contribuições desde 1994) recebe 80% dum salário de referência. Um aspecto importante deste regime de pensões é a duração do período contributivo: salários baixos e evasão do sistema (*outsiders* e registo tardio no sistema) interferem para a determinação do montante da pensão. *Insiders* e *outsiders* têm estado tradicionalmente separados por uma divisão em termos de garantias e oportunidades – e em alguns casos empurrando para a exclusão os trabalhadores da economia subterrânea, o que também põe algumas dificuldades na eficiência e equidade do sistema de Segurança Social.

Estudos prévios estimaram que a economia subterrânea anda na ordem dos 15 a 30% de toda a economia (Maurizio Ferrera *et al.*, 2000).¹⁴

Pensões de Invalidez

“Invalidez” é toda a situação não profissional determinando incapacidade física ou mental para trabalhar. Conforme João Gonçalves 2002 (citado no DEPP/MTS 2002), desde 1995 as políticas do governo têm ido no sentido do combate à fraude e têm sido adoptadas medidas ligadas às pensões de invalidez. O autor citou que durante o ano 1998 novas medidas foram tomadas para combater fraudes nas pensões de incapacidade e ligadas à invalidez temporária para trabalhar devido a doença (em 2000 o Plano Nacional de Combate à Fraude e Evasão Contributiva teve como objectivo reduzir a quantidade de pensões de invalidez concedidas). O gráfico 2 mostra o número de indivíduos que receberam pensões de invalidez desde 1990 até 2002.

Gráfico 2 Pensões de Invalidez, 1990-2002



Fonte: Calculado com base na informação proveniente do Instituto de Gestão Financeira (IGF 1998); desde 1998, calculado com base na informação do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade Social (IIES 2001).

14 “Citando Quadagno 1996, referindo Esping-Andersen por Nuno Pestana, o autor sublinha que Quadagno mencionou que Esping-Andersen defende que as políticas sociais públicas constituem instituições fundamentais na estrutura das classes e ordem social – as características organizacionais do estado social contribuem para determinar a articulação entre solidariedade social, divisão de classes e estatuto. É desejável que o estado social reduza as desigualdades sociais, contudo e de acordo com Quadagno, o estado social é, em si mesmo, um sistema de estratificação que contribui para classificar os indivíduos na hierarquia social – proporcionando diferente acesso dos indivíduos ao poder e aos recursos, o estado social permite que alguns indivíduos se protejam e promovam o seu estatuto, ao mesmo tempo que reduz o poder e os recursos dos outros. Deste modo, programas de política social podem favorecer a estratificação de géneros e idade, reproduzindo assim na sociedade as desigualdades ao longo da vida (Quadagno 1996 em Nuno Pestana 2003).

A Protecção Social prevê situações incluídas nos regimes com vista à concessão de pensões destinadas à perda de rendimento da actividade económica, bem como visa substituir perdas da capacidade de ganhar. Quando a interrupção da actividade sucede por causa da reforma ou de incapacidade física ou mental para trabalhar, o sistema de Segurança Social tem por objectivo garantir protecção visando compensar o indivíduo de perdas do trabalho. Contudo, segundo alguns autores, existe um recurso abusivo das pensões de invalidez e por vezes tais pensões substituem direitos já extintos de subsídios de desemprego (Nuno Pestana 2003) e os indivíduos adoptam tal mecanismo como meio de antecipação da reforma.

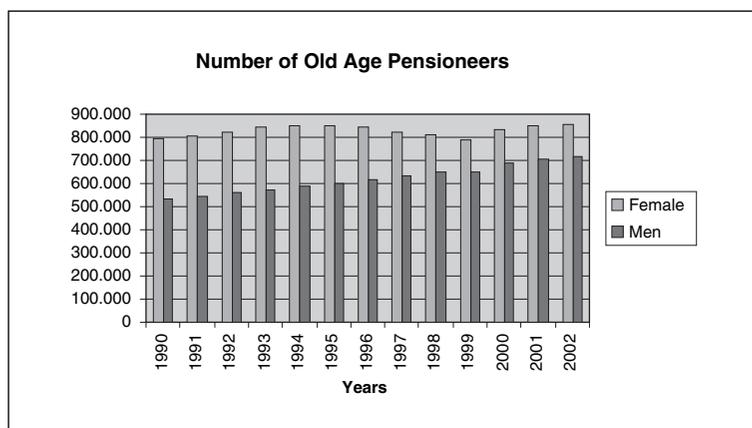
3.2.2. Mudanças na Política, 2002-2005

Com a Lei de Bases de 1984 Portugal aumentou o número de pensionistas e com a 2.^a Lei de Bases 17/2000, a cobertura da quantidade de indivíduos aumentou e o número de artigos foi alargado de 85 para 119. A última Lei de Bases 32/2002 foi ainda mais longe no que diz respeito ao enquadramento normativo da Segurança Social Portuguesa e aumentou os artigos até 133. Ilídio Neves (2003) mencionou que o novo enquadramento legal introduziu medidas adicionais que não tinham sido contempladas nas anteriores. Além disso, segundo o autor a discussão sobre a Segurança Social desde os anos 90, gira em torno da adopção de novas medidas para a sua sustentabilidade financeira e privatização. Conforme o art.º 113.º da Lei de 2002, o objectivo da Segurança Social consiste em agrupar as técnicas de redistribuição e as de capitalização para que seja conseguido o melhor *policy mix* para as condições económicas, sociais e demográficas – o principal aspecto da Lei de Bases de 2002 é a diversificação das suas fontes de financiamento.

Este estudo dedica grande parte da sua análise ao período pós Lei de Bases de 2002 definida no então XV governo e que teve na sua origem aspectos essencialmente ligados à eficiência económica e de sustentabilidade das finanças públicas. O artigo 107.º cita os princípios financeiros que regulam a Segurança Social, os quais estão articulados aos princípios das fontes de financiamento e adequação selectiva. O princípio da diversidade das suas fontes de financiamento visa reduzir a despesa pública com a força de trabalho (art. 108.º) e com a necessidade de encontrar fontes alternativas de financiamento. Diminuir a despesa pública com as pensões profissionais e incentivar os trabalhadores a encontrar formas alternativas de protecção no privado estão na origem do art. 108.º. O princípio que diz respeito à adequação selectiva visa conseguir uma boa articulação das fontes de financiamento com medidas especiais de formação e emprego activo (art. 109.º) e a adequação do mercado de trabalho também é necessária para o grupo etário dos indivíduos com idades iguais ou superiores a 45 anos. Para responder às necessidades de mais formação o governo propôs a Lei da Formação Profissional, 5 de Maio 2004 e o artigo 8.º é devotado ao acesso a níveis superiores de formação no local de trabalho e de um modo geral de formação mais harmonizada às necessidades do mercado de trabalho.

No período pós idade média o aumento da riqueza das nações levou à expansão e a uma maior flexibilidade dos sistemas de protecção social. Em Portugal, desde 1984 a Segurança Social prevê uma melhor protecção, o que permite aos indivíduos conseguir taxas mais altas de substituição do rendimento na transição de activo para não activo (ou seja, a diferença do rendimento do trabalho e o montante da pensão da reforma). A taxa de substituição pode ir até aos 80%. Este nível para a taxa de substituição pode também constituir um factor de pouco incentivo para os salários mais altos e para continuar a trabalhar porque os trabalhadores pertencentes ao grupo etário mais alto poderão não se sentir atraídos em continuar no mercado de trabalho face ao seu rendimento ser já suficientemente elevado. A decisão do indivíduo em se reformar e a idade da reforma corresponde à idade mínima legal considerada para a interrupção voluntária do exercício da actividade profissional (art.º 29.º; 2002).

Gráfico 3 Pensões de Velhice, 1990-2002



Fonte: Calculado de dados do (IGF 1998); desde 1998, calculado de dados do (IIES 2001).

Com o XIII governo (1995) a universalidade foi considerada no sistema, apesar do programa do governo citar que a estrutura do sistema fosse ainda fortemente fundada numa Segurança Social dirigida à população empregada. Segundo o programa deste governo o sistema previa taxas de substituição altas e ao mesmo tempo insuficientes para uma grande parte da população.

Uma vez que a estrutura do sistema português de protecção social está fortemente articulada com as contribuições feitas, o XVII Programa do Governo Constitucional 2005-2009 mostrou o seu empenho em aumentar o nível e a qualidade do emprego, bem como em reduzir a pobreza associada ao emprego – a secção III-2 define como sendo de importância primordial para intervenção política reduzir as desigualdades no trabalho e promover a cidadania profissional (Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009). Além disso, o XVII governo referiu também a sua intenção em reduzir a pobreza e em subir todas as pensões

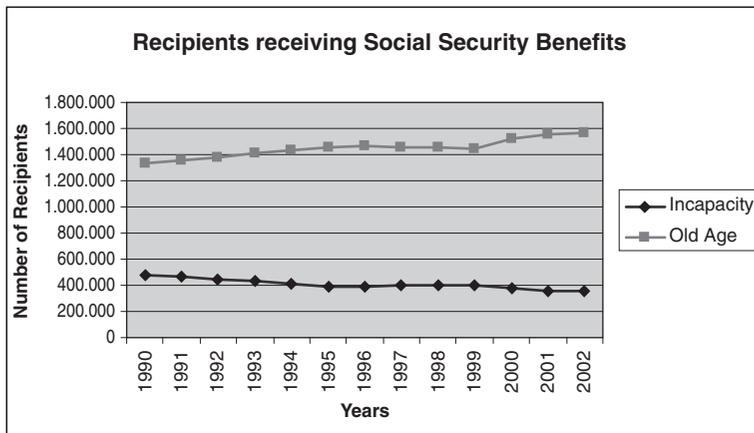
mínimas para o nível de salário mínimo nos próximos 4 anos (Programa do Governo XVII (2004)) e (Grandes Opções do Plano para 2004).

4. Alterações das Políticas e os seus Impactos

4.1. O Impacto da Política do Governo no número de Pensões de Velhice e de Invalidez

Para analisar em que medida as políticas do governo tiveram resultados e, nomeadamente, as medidas adoptadas em 1995, 1998 e 2000 dirigidas a combater a fraude associada às pensões de incapacidade, segue-se o gráfico 4, que apresenta a trajectória de ambas as pensões de velhice e incapacidade.

Gráfico 4 Beneficiários de uma Pensão, 1990-2002



Fonte: Calculado de dados do (IGF 1998); de 1998 em diante, calculado de dados do (IIES 2002)

Fazendo uma comparação da evolução do número físico das pensões de velhice com as de incapacidade, a flutuação relativa às pensões de velhice apresenta uma tendência crescente (1.329.049 beneficiários em 1990 e 1.567.214, em 2002), enquanto que os beneficiários da pensão de incapacidade durante os anos 90 decresceu de 479.461 indivíduos em 1990, para menos de 400 mil em 2002 (353.771). Ainda, o número de pensões de incapacidade concedidas foi de 392.866, no ano 1995, aumentou para 397.797 em 1997 e entretanto diminuiu para 373.337 em 2000, reflectindo resultados positivos das medidas adoptadas para o combate à fraude em 1998.

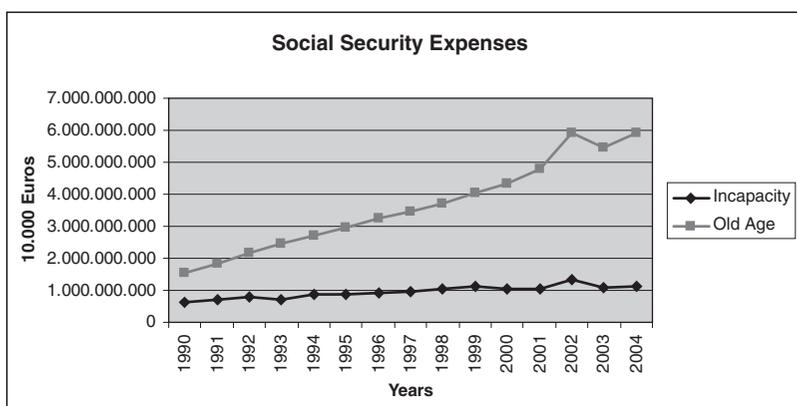
De uma maneira geral a trajectória para as pensões de incapacidade apresenta uma tendência decrescente reflectindo melhor eficiência na gestão de tais pensões. Esta redução na quantidade de pensões concedidas parece não ser ainda suficiente e estudos referiram que as instituições públicas tendem ainda a fazer uso de tais benefícios como forma complementar de protecção social em situações

de, por exemplo, desemprego (Nuno Pestana 2003). Ainda assim, a tendência do número físico das pensões é favorável e é um indicador do sucesso das políticas do governo para limitar a despesa com as pensões de incapacidade. Citando Gonçalves (2002), as despesas públicas com estas pensões estiveram abaixo dos cerca de 3% do que foi, inicialmente, previsto pela Segurança Social.

4.2. O Impacto da Política do Governo na Despesa Pública com as Pensões de Velhice e de Invalidez

As despesas correntes com a protecção social incluem o regime geral, o regime especial dos agricultores e os encargos com a assistência social. O gráfico 5 e o quadro 1 apresentam a despesa pública da Segurança Social com as pensões de velhice e de incapacidade. De 2001 em diante os números reportam-se a dados não publicados pelo Instituto de Gestão Financeira (IGF).

Gráfico 5 Despesa Pública com as Pensões de Velhice e Incapacidade, 1990-2004



Fonte: Calculado com dados do (IGF 2001); a partir de 2001, dados não publicados do IGF

O gráfico 5 mostra a evolução da despesa pública e mostra alguma evidência de uma tendência crescente. Os dados representam as pensões de velhice e, por exemplo, o aumento significativo para o ano 2000 poderá ter na sua origem a Lei de Bases de 2000. Esta lei aumentou a cobertura e o número de indivíduos (alteração endógena) comparativamente ao que tinha sido definido no enquadramento da anterior Lei de Bases de 1984 – se mais indivíduos são incluídos os encargos públicos com a Segurança Social aumentam. O gráfico 5 representa preços correntes e a subida repentina da despesa para o ano 2002 está provavelmente associada à entrada de Portugal no euro – a nova moeda causou a subida geral dos preços. Do ano 2002 para o ano 2003, a despesa pública com as pensões de velhice desceu de 5.912.112.887.000 euros para 5.441.752.134.000 euros, o que significa uma diminuição de cerca de 8%. Esta redução poderá ter na sua origem um mecanismo de compensação ligado ao efeito da inflação causado pela entrada do euro

e não reflectir necessariamente uma diminuição da despesa pública com a Segurança Social. Além disso, os dados mostram que a despesa aumentou novamente em 2004 (5.928.319.967.000 euros). Esta subida em 2004 significa também que o efeito da última Lei de Bases de 2002, não é ainda notável. Esta lei propôs a diversificação das fontes de financiamento do sistema e simultaneamente incentivar a uma maior participação do privado no sistema português de pensões.

O gráfico 5 representa a despesa pública, mas não especifica os diferentes tipos de regimes e uma vez que a despesa é muito diferente para os vários grupos de regimes, o quadro 1 apresenta os encargos com a protecção social para cada um dos regimes. O regime geral contributivo da classe profissional, ocupa uma posição dominante. Os grupos dos agricultores e dos não contributivos têm um peso significativamente inferior quando comparados com o regime geral. A forte componente das pensões profissionais em toda a despesa pública é também indício do consistente primeiro pilar na estrutura do sistema português de pensões, o que também está em conformidade com o *Relatório Nacional de Estratégia, Pensões Seguras e Sustentáveis (2005)*. A criação e expansão do segundo regime, os agricultores, está essencialmente ligada à evolução da Segurança Social nos anos 70. Factores endógenos determinaram o repentino aumento do número de beneficiários da Segurança Social (Boaventura Sousa Santos *et al.* 1998), uma vez que durante este período o sistema criou regimes especiais visando à integração de indivíduos até então excluídos (agricultores, pesca, trabalhadores domésticos, cabeleiros, etc.). A maior parte destes trabalhadores são muito irregulares com as suas contribuições e a integração destes indivíduos aumenta substancialmente o rácio económico de dependência porque aumenta o numerador.

Quadro 1 Despesa Pública com as Pensões de Velhice e de Incapacidade nos Três Diferentes Grupos de Regime, 1990-2004

(10³ Euros)

Years	Regimes	Incapacity	OldAge
1990		645.057.225,99	1.528.244.404,00
	General Regime	506.013.367,41	1.020.592.670,77
	Farmers	102.616.624,21	465.792.209,69
	NonContributive	36.427.234,37	41.859.523,54
1991		726.043.460,19	1.835.866.147,59
	General Regime	570.806.847,98	1.250.336.699,86
	Farmers	113.412.777,67	537.947.687,26
	NonContributive	41.823.834,54	47.581.760,48
1992		798.851.195,84	2.155.705.004,82
	General Regime	632.226.252,59	1.491.858.430,76
	Farmers	117.136.724,76	601.575.117,62
	NonContributive	49.488.218,49	62.271.456,43
1993		695.209.847,56	2.442.189.358,99
	General Regime	677.672.782,97	1.713.688.000,72
	Farmers	10.111.096,65	654.481.724,37
	NonContributive	7.425.967,94	74.019.633,90

(Continua)

(Continuação)

(10³ Euros)

Years	Regimes	Incapacity	OldAge
1994		867.154.635,09	2.706.603.765,08
	General Regime	709.929.741,87	1.949.616.648,58
	Farmers	99.715.322,14	676.515.492,76
	NonContributive	57.509.571,08	80.471.623,75
1995		888.664.032,16	2.977.022.141,39
	General Regime	723.769.327,25	2.165.179.866,67
	Farmers	93.591.785,73	712.261.656,56
	NonContributive	71.302.919,17	99.580.618,17
1996		924.116.613,40	3.239.935.213,54
	General Regime	749.452.323,44	2.404.359.796,58
	Farmers	83.884.561,28	717.774.832,40
	NonContributive	90.779.728,67	90.779.728,67
1997		968.706.688,86	3.452.344.028,14
	General Regime	784.490.902,77	2.601.195.268,76
	Farmers	81.107.609,43	705.539.437,26
	NonContributive	103.108.176,66	145.609.322,13
1998		1.029.153.109,56	3.714.803.228,13
	General Regime	821.969.391,33	2.842.437.703,62
	Farmers	80.131.026,89	705.539.437,26
	NonContributive	103.108.176,66	690.434.938,33
1999		1.114.771.435,68	4.052.551.033,11
	General Regime	881.367.454,58	3.133.870.462,59
	Farmers	77.600.714,10	678.508.590,86
	NonContributive	155.803.266,99	240.171.979,66
2000		1.053.561.499,13	4.324.268.913,77
	General Regime	899.825.771,43	3.495.493.801,73
	Farmers	69.330.498,67	713.082.734,46
	NonContributive	84.405.229,03	115.692.377,58
2001		1.049.330.269,20	4.808.688.580,52
	General Regime	902.030.362,56	3.896.872.859,39
	Farmers	54.546.714,63	781.145.506,39
	NonContributive	92.753.192,01	130.670.214,74
2002		1.352.148.336,56	5.912.112.887,36
	General Regime	1.266.890.114,78	5.912.112.887,36
	Farmers	n. a.	n. a.
	NonContributive	85.258.221,78	384.825.499,29
2003		1.089.819.886,71	5.441.752.134,54
	General Regime	946.686.483,28	4.525.307.888,34
	Farmers	45.896.508,03	779.431.037,88
	NonContributive	97.236.895,40	137.013.208,32
2004		1.111.735.378,38	5.928.319.966,95
	General Regime	962.849.728,01	5.015.197.000,52
	Farmers	42.994.825,97	771.019.667,88
	NonContributive	105.890.824,40	142.103.298,55

Fonte: Calculado de dados do (IGF 2001); de 2001 em diante, dados não publicados do IGF.

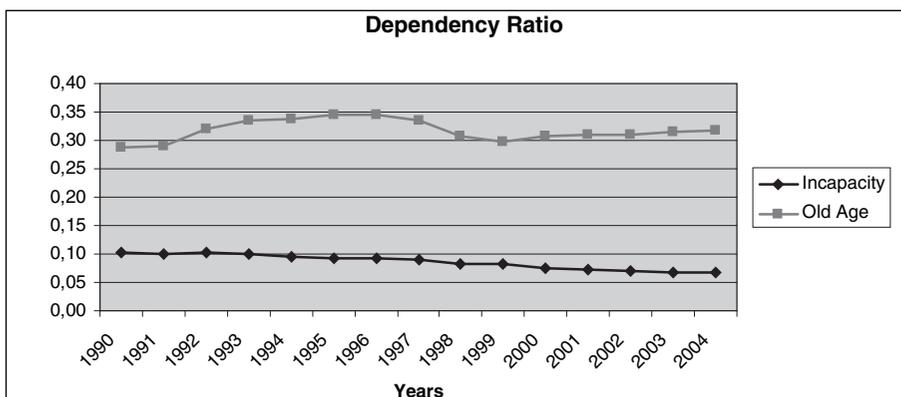
O quadro 1 dá-nos alguma compreensão do esforço do governo para aliviar a pobreza através de uma análise do 3.º regime: em 1997, quando o Rendimento Mínimo Garantido foi introduzido a despesa pública era de cerca 145.690.321.000 euros e cresceu para 181.930.586.000 euros em 1998. Contudo, a análise de medidas para combater a pobreza e a exclusão social não são o foco deste estudo.

O gráfico 5 representa a despesa pública com as pensões de velhice e de incapacidade até 2004 e como já foi previamente mencionado neste estudo, a grande parte da despesa pública destina-se ao regime geral o que é sintomático da importância das pensões profissionais na estrutura do sistema de pensões português: a despesa com as pensões de velhice no regime geral atingiu os 5.015.197.000.000 euros o que representa cerca de 85% de toda a despesa pública da Segurança Social; no regime especial dos agricultores, a despesa pública com as pensões de velhice foi em 2004, de 771.019.667.000 euros o que representa 13% do total daquela despesa. O regime dos não contributivos tem um valor residual de 142.103.298.000 euros representando apenas 2% de toda a despesa pública com as pensões de velhice.

4.3. O Impacto da Política do Governo no Rácio Económico de Dependência das Pensões de Velhice e de Invalidez

A evolução da tendência do rácio de dependência económica nos anos 90 e até 2004, aparece mais favorável para as pensões de incapacidade (gráfico 6) e esta realização deve-se, muito provavelmente, a mecanismos mais eficientes de controlo associados às crescentes dificuldades de acesso. As mulheres tendem a fazer maior uso do que os homens destes benefícios (gráfico 2) mas, a tendência crescente dos níveis de emprego feminino e de um modo geral do emprego (gráfico 1), poderá estar na origem da tendência decrescente das pensões de incapacidade, o que contribuiu favoravelmente para o resultado conseguido no rácio económico de dependência destas pensões.

Gráfico 6 O Rácio Económico de Dependência para as Pensões de Velhice e Incapacidade, 1990-2002



Fonte: Calculado de dados do (IGF 1998); de 1998 em diante, calculado de dados do (IIES 2002).

A evolução favorável do rácio de dependência para as pensões de incapacidade representa alguma evidência do bom resultado das políticas adoptadas até à data. As medidas do governo de 1998 dirigidas a reduzir a fraude no acesso às pensões de incapacidade surtiram efeito e reduziram o rácio: de um índice igual a 0,09, em 1997, o rácio económico de dependência para as pensões de invalidez decresceu, já em 1998, para 0,08. Novas medidas foram adoptadas em 2000 e ligadas ao crescente dificultoso acesso destes benefícios, são já visíveis na redução do índice, que de 0,08 em 2000, passou para 0,07 em 2001. As políticas dirigidas a combater a fraude das pensões de invalidez são essencialmente medidas de curto prazo e o seu impacto é imediatamente notado – na tendência decrescente do rácio desde 1998 (gráfico 6), o qual também é consistente com os gráficos 2, 4 e 5.

A trajectória do rácio de dependência para as pensões de velhice aparece mais irregular do que a evolução do mesmo índice para as pensões de incapacidade. Em Portugal, a pensão na idade da reforma é calculada através de uma percentagem de um salário base de referência. O salário base considerado para efeitos de cálculo da pensão eram os melhores cinco dos últimos dez até 1993. Usando apenas informação dos últimos anos o sistema permitia optimização individual – com uma pequena contribuição ao longo da vida um indivíduo poderia aceder a uma pensão de velhice. Perante tais regras, a melhor estratégia seria trabalhar e conseguir altos salários apenas nos últimos anos, porque tal iria ter um efeito importante na determinação do montante da pensão. Para fazer face a comportamentos individuais estratégicos o governo tem vindo a introduzir alterações na fórmula do cálculo da pensão de velhice: no enquadramento legal do Decreto-Lei n.º 329/93, contam para a determinação do salário base de referência e do montante da pensão o somatório das mais altas contribuições dos dez nos últimos quinze anos; desde Janeiro 2002, data em que o Decreto-Lei n.º 35/2002 teve início, conta para efeitos de determinação do montante da pensão toda a vida contributiva do indivíduo até um limite de 40 anos. O Decreto-Lei de 2002 é aplicável a todo o indivíduo que tenha registo na Segurança Social com data posterior a 31 de Dezembro de 2001. Os indivíduos que tenham registo no sistema em data anterior a 2001, estão sujeitos à aplicação de uma fórmula mista resultante da aplicação de ambos os Decretos-Lei para o cálculo do montante da pensão. Tal significa que o cálculo do montante da pensão individual está associado a um efeito duplo resultante da aplicação do Decreto-Lei de 1993 (contam os dez melhores nos últimos quinze) e do Decreto-Lei de 2002 (conta toda a carreira contributiva do indivíduo). O Decreto-Lei de 2002, aplica-se inteiramente apenas aos indivíduos registados no sistema depois de 31 Dezembro de 2001. Portanto, apesar dos esforços sistemáticos da Segurança Social em criar fórmulas mais exigentes que penalizem o montante futuro da pensão, tais medidas têm um horizonte temporal e o seu impacto em termos da sustentabilidade das pensões só é notável no longo prazo.

O gráfico 6 representa o rácio económico de dependência e mostra que desde 2002, o índice para as pensões de velhice tem aumentado mas a taxas marginais decrescentes e tal efeito poderá ser já o resultado da aplicação da Lei de Bases de 2002. Desde 2000 o desempenho do rácio de dependência aparece mais estável

por comparação com o período anterior a 2000; e, ainda que continue crescente, a trajectória do comportamento do índice aparece mais regular e tal efeito poderá estar associado à aplicação da Lei de Bases de 2000. Deste modo, constata-se haver necessidade de mais medidas e/ou maiores contribuições individuais.

É possível que as medidas do governo para tornar o sistema de pensões mais sustentável não tenham tido um resultado mais favorável na sua magnitude, devido ao limitado efeito na tendência demográfica. Têm sido adoptadas medidas ligadas ao número de anos contributivos, mas, por exemplo, políticas de penalização para reformas antecipadas são praticamente inexistentes. A razão na origem da natureza destas políticas poderá estar associada a incentivos ao crescente número de esquemas privados de pensões no mercado. Com uma protecção social adicional os trabalhadores sentem-se compensados por eventuais perdas nas pensões públicas.

5. Conclusão

As medidas associadas à fraude visando reduzir o rácio económico de dependência para as pensões de incapacidade, demonstram ter resultados mais positivos do que para as pensões de velhice. Este estudo mostra alguma evidência de que medidas de curto prazo têm um maior impacto no rácio económico de dependência; políticas dirigidas às pensões de velhice são medidas de longo prazo e o seu impacto não é imediatamente notável no rácio – a resposta do rácio que tem na origem a resposta da alteração do comportamento dos indivíduos, demonstra ser mais lento e reagir mais lentamente às políticas destinadas aos idosos do que o rácio para as pensões de incapacidade. Então, são necessárias mais medidas.

Uma análise dos efeitos das políticas adoptadas (como seja as três Leis de Bases) no rácio económico de dependência para as pensões de velhice torna-se complexa e imprevisível devido a factores externos. Ainda que a previsão de factores endógenos (idade da reforma, taxa de substituição como função do número de anos contributivos e taxa de contribuição) seja possível, os efeitos do envelhecimento da população e o comportamento do mercado de trabalho constituem uma componente incerta cujo impacto no rácio é difícil de prever.

O caso português caracteriza-se por um 1.º pilar robusto e a sustentabilidade de um sistema de pensões desta natureza está fortemente ligada às contribuições do trabalho (quadro 1); foi por essa razão que a subquestão “trabalho remunerado” foi incluída neste estudo. O emprego tem aumentado mas as políticas de intervenção públicas ligadas à protecção social parecem, de certo modo, contraditórias porque tais políticas visam uma maior integração social assumindo formas de incentivos favoráveis à permanência dos indivíduos no mercado de trabalho, mas acabam muitas vezes por assumir uma forma assistencialista (medidas de combate à exclusão social e criação do regime não contributivo); as medidas adoptadas para aumentar o emprego parecem apenas traduzir formas variadas de contratação do mercado de trabalho nomeadamente para a força de trabalho feminina.

Uma análise do efeito das políticas adoptadas não poderá ser dissociada dos seus impactos em termos da sua magnitude no rácio das pensões de velhice: um retorno financeiro superior e um emprego mais satisfatório constituirão factores favoráveis a uma maior participação da força de trabalho no mercado; tal efeito é favorável ao rácio porque aumenta o denominador ao mesmo tempo que tende a reduzir os pedidos de invalidez. As mulheres recorrem mais às pensões de invalidez (gráfico 2), mas a participação da força de trabalho feminina tem vindo a aumentar (gráfico 1), o que significa carreiras profissionais maiores para as mulheres, portanto, contribuições maiores e gradualmente estas tenderão a recorrer menos às pensões de incapacidade. Consequentemente, este efeito duplo é favorável ao rácio económico de dependência, isto é a uma redução.

Em conclusão, aumentar o nível de contribuições da força de trabalho, em particular a feminina, parece ser importante para a realização do objectivo da redução do rácio de dependência dos indivíduos que recebem pensões de velhice e invalidez. Assim, medidas que visem reduzir a segmentação das mulheres no mercado de trabalho e que promovam a igualdade, conforme foi proposto pela UE, poderão contribuir para reduzir as diferenças nos níveis de remuneração financeira do trabalho e deste modo reduzir o rácio económico de dependência.

Referências Bibliográficas

- European Commission (2004) *European Social Protection*, Brussels: General Direction of Employment.
- Ferrera Maurizio, Hemerijck Anton & Rhodes Martin (2000) *The Future of Social Europe, Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Lisbon: Celta.
- Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Holzmann Robert & Hinz Richard (2005) *Old Age Income Support in the 21st Century*, Washington, DC: The World Bank.
- Marques Fernando (1997) *Evolução e Problemas da Segurança Social em Portugal Após 25 de Abril*, Lisboa: Cosmos.
- Minns Richard (2001) *The Cold War in Welfare, Stock Markets Versus Pensions*, Verso, London and New York.
- Neves, Ilídio (2003) *Lei de Bases da Segurança Social, Comentada e Anotada*, Coimbra
- Neves, Ilídio (1996) *Direito da Segurança Social*, Coimbra.
- Pierson Paul & Myles John (2001) *The Comparative Political Economy of Pension Reform, The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- Santos Boa Ventura Sousa, Bento Maria, Gonelha Maldonado & Costa Alfredo Bruto (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Centro Estudos Socais, FEUC, Universidade de Coimbra.
- The World Bank (1994) *Averting the Old age Crisis*, Oxford: Oxford University Press.

Publicações em Revistas

- Bender Keith A., Donohue Susan M., and Heywood John S. (2005) *Job Satisfaction and Gender Segregation*, *Oxford Economic Papers*, 57 (3) 479-496.
- Brugiavini Agar & Perachi Franco (2005) *The Length of working lives in Europe*, *Journal of the European Economic Association*, 3 (April-May), 477-486.
- Clark Andrew E. and Oswald Andrew J. (1996) *Satisfaction and Comparison Income*, *Journal of Public Economics*, 61, 359-81.
- Feldstein Martin (2005) *Rethinking Social Insurance*, *The American Economic Review*, 95 (1) 1-24.
- Samuelson Paul (1975) *The Optimum Growth Rate for Population*, *International Economic Review* 16, (3) 531-538.
- Samuelson Paul (1958) *An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, *The Journal of Political Economy*, LXVI (6) 467-482.

Publicações de Conferências

- International Social Security Association (1998) *In Search of a New Consensus*, Geneve: International Social Security Association.
- International Labour Organisation (2002) *Sécurité Sociale Un Nouveau Consensus*, Geneve: International Labour Organisation.
- Lucena Diogo & Macedo Jorge Braga (1995), *Reforming Social Security*, Lisbon: Universidade Nova de Lisboa.
- Instituto Nacional Estatística (2002) *Situação Demográfica e Sócio-Económica Recente das Pessoas Idosa*.
- Organização Ibero Americana de Segurança Social (1984) *Segurança Social em Portugal, Evolução e Tendências*, Lisboa & Madrid: Organização Ibero Americana de Segurança Social.

Estudos Não Publicados

- Instituto de Gestão Financeira (2002 a 2004) *A Conta da Segurança Social*, Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Publicações do Governo

- A Casa da Moeda (1976) *Constituição da República Portuguesa*, Lisboa
- Assembleia da República (2002) *Lei de Bases da Segurança Social 2002*, Diário da República, 294 (I-A), 7954-7968, Lisboa.
- Assembleia da República (2000) *Lei de Bases da Segurança Social 2000*, Diário da República, 182 (I-A), 3813-3825, Lisboa.

- Carrilho Maria J. & Gonçalves Cristina (2004) *Dinâmicas Territoriais do Envelhecimento: Análise Exploratória dos Resultados dos Censos 91 e 2001*, Lisboa: INE.
- Gonçalves, João (2002) *Segurança Social em Portugal, uma Avaliação da Situação em Portugal, Portugal 1995-2000*, Lisboa: DEPP/MTS.
- Instituto de Gestão Financeira (1990 a 2001) *Conta da Segurança Social*, Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Instituto de Gestão Financeira (1990 a 2002) *Séries Estatísticas da Segurança Social*, Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002) *Relatório Nacional de Estratégia Sobre o Futuro dos Sistemas de Pensões*, Lisboa: DGSS
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2004) *Plano Nacional Emprego*, Lisboa: CID/DGEEP.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002) *Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego*, Lisboa: Plano Nacional de Emprego
- Pestana Nuno (2003) *Trabalhadores Mais Velhos*, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Governo Português (2004) *Programa do Governo XVII*, Lisboa: Governo Português
- Governo Português (2004) *As Grandes Opções do Plano 2004*, Lisboa: Governo Português

Fontes Electrónicas

- European Commission (2005) *Preparation of the 2005 National Strategy Reports on Adequate and Sustainable Pensions*. Brussels: Commission and endorsed by the Social Protection and Economic Policy Committees, <http://www.europe.eu>.
- European Commission (2004) *Promoting Longer Working Lives Through Better Social Protection Systems*, The Social Protection Committee, Brussels: Directorate E2 DG Employment, <http://www.europe.eu>.
- European Commission (2003) *Adequate and Sustainable Pensions*, Employment & Social Affairs, Brussels: Directorate-General for Employment and Social Affairs, <http://www.europe.eu>.
- Instituto Nacional de Estatística. Disponível em: <http://www.ine.pt>.
- Jiménez-Martin Sergi & Sanchez Afonso (2003) *An Evaluation of the Life-Cycle Effects of Minimum Pension on Retirement Behaviour*, Social Science Research Network, UPF Working Paper n.º 75, <http://www.papers.ssrn.com>.
- Jiménez-Martin Sergi & Boldrin Michele (2002) *Evaluating Spanish Pension Expenditure Under Alternative Reform Scenarios*, <http://www.nbr.org>.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2005) *Relatório Nacional de Estratégia, Pensões Seguras e Sustentáveis*, Lisboa: DGSS, <http://www.europe.eu>.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2004) *Síntese Evolutiva*, Lisboa, <http://www.seg-social.pt>.
- Governo Português (2005) *Programa de Estabilidade de Crescimento 2005-2009*, Lisboa, <http://www.portugal.gov.pt>.

- Governo Português (2004) *Proposta de Lei da Formação Profissional*, 5 de Maio, Lisboa, <http://www.portugal.gov.pt> .
- Governo Português (2004) *100 Compromissos para Uma Política da Família*, 22 de Março, Lisboa: O Primeiro Ministro, <http://www.portugal.gov.pt> .
- Quadagno J. & Reid, J. (1996) *The Political Economy Perspective in Ageing*, Working Paper, Pepper Institute on Ageing and Public Policy, <http://www.pepperinstitute.org>.

Desigualdade e Pobreza Monetária em Portugal (1995-2001)

Carla Machado

Matemática (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Rita Fernandes

Economista (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Teresa Bomba

Economista (NOTRE-EUROPE Groupement d'études et recherche)

Resumo | No âmbito da nova Agenda Social Europeia, as políticas de inclusão social são fundamentais para combater a pobreza e as situações de maior vulnerabilidade. Para o sucesso da estratégia renovada, é essencial aprofundar o conhecimento sobre as condições de vida da população portuguesa. O presente artigo expõe uma análise das recentes tendências na desigualdade de rendimentos e incidência da pobreza monetária para o período entre 1995 e 2002. Para o efeito, recorre-se aos indicadores sociais tradicionais de estudo da desigualdade e da pobreza, tomando por base o rendimento das famílias e a sua estrutura familiar. A análise revela que a situação de Portugal no contexto europeu é preocupante, tanto ao nível da incidência de situações de pobreza, como ao nível da desigualdade na dispersão de rendimentos entre as famílias. Essa situação afecta ainda com maior gravidade sub-populações específicas, como é o caso dos idosos e das crianças, ou no caso da população em idade activa, dos desempregados. Além disso, os níveis salariais também evidenciam situações de maior fragilidade da população empregada. A incidência de baixos salários atinge ainda uma percentagem significativa daquela população. Por último, há que realçar um peso não negligenciável de assimetrias regionais ao nível da desigualdade e do risco de pobreza.

Abstract | “**Inequality and Income Poverty in Portugal (1995-2001)**” In the framework of the new European Social Agenda, the social inclusion policies are fundamental to combat poverty and situations of great vulnerability. The success of the renewed strategy requires a better knowledge of the living conditions of the Portuguese population. This article presents an analysis of the recent trends in income inequality and income poverty in the period 1995-2001. This analysis is based on the set of traditional indicators defined in relation to families' income and structure. The results show that inequality and income poverty among fami-

lies is a matter of serious concern in what regards the situation of Portugal in the European context. That situation affects, more seriously, specific subpopulations, such as the elderly and the children or, in the case of the working population, the unemployed. Moreover, in-work poverty is a reality that affects a large number of individuals. A significant percentage of that employed population is still affected by the low wages. At last, it should be pointed out the weight of the regional asymmetries in what concerns inequality and poverty risk.

Introdução

De acordo com a abordagem objectiva da pobreza, é possível avançar dois conceitos distintos. O primeiro distingue-se pelo seu carácter absoluto (ou normativo), pressupondo a existência de conhecimento científico sobre o ser humano e as suas necessidades básicas. O outro identifica-se pela relatividade que lhe está associada, e que assenta na observação do comportamento da sociedade, inferindo a partir daí um padrão de necessidades humanas básicas naquela sociedade. Neste artigo, privilegia-se o conceito relativo de pobreza.

Os avanços relevantes no conceito relativo de pobreza sugerem uma relação teórica entre a noção de pobreza e privação, ao definir que os “indivíduos, pessoas e grupos da população se encontram em situação de pobreza quando não têm recursos para obter os tipos de dieta, participar em actividades e aceder a condições de vida e comodidades comuns, ou pelo menos, largamente encorajadas ou aprovadas nas sociedades a que pertencem. Os seus baixos recursos, comparativamente aos recursos dos indivíduos ou famílias médias, fazem com que sejam, de facto, excluídos dos padrões de vida, costumes e actividades correntes” (Townsend, 1979, p. 31). Trata-se, então, de saber a partir de que níveis de diferenciação negativa as pessoas, famílias e grupos passam a estar excluídos dos padrões de vida e dos mecanismos de participação social que são minimamente aceites numa determinada sociedade.

Um conceito profundamente relacionado com o de pobreza, ainda que claramente distinto, é o conceito de desigualdade. A desigualdade trata a dispersão dos recursos na população, ou seja, a forma como os recursos são distribuídos pelas diversas unidades de análise. O modo como essa distribuição se traduz em níveis de vida não é, no entanto, relevante para esta perspectiva. Contrariamente, o conceito de pobreza (absoluto, relativo ou subjectivo) tenta definir as condições de vida a satisfazer pela população, ou os recursos de que a população deverá dispor, para ter acesso a um determinado nível de vida. Além disso, a noção de pobreza considera a existência de um limiar (de pobreza), abaixo do qual um

determinado número de pessoas se encontra em risco de pobreza. Note-se, porém, que a desigualdade de recursos entre as famílias e os indivíduos pobres constitui igualmente uma dimensão importante da análise da pobreza monetária. O papel da desigualdade pode, desse modo, constar da análise da pobreza sem que os dois conceitos sejam considerados como conceptualmente equivalentes.

A escolha de um conceito relativo de pobreza repercute-se directamente na metodologia de medição da pobreza a adoptar. Ringen (1985) distingue dois níveis de observação que conduzem a dois tipos de análises distintas. Por um lado, uma observação indirecta da pobreza através da avaliação dos recursos disponíveis dos indivíduos e, por outro, uma observação directa, que entende a pobreza como uma avaliação directa das condições de vida dos indivíduos nos mais diversos domínios do bem-estar. A primeira opção identifica os indivíduos e famílias pobres mediante um único indicador de recursos, enquanto que a segunda recorre a uma medida multidimensional capaz de identificar a pobreza nos vários domínios de bem-estar.

O presente artigo segue uma análise unidimensional da pobreza, recorrendo à utilização de recursos monetários para a sua medição. Neste caso, a pobreza designa-se por pobreza monetária. Esta opção é, com frequência, alvo de crítica por recorrer apenas ao rendimento disponível ou ao consumo dos indivíduos como *proxy* da pobreza. De facto, um mesmo nível de recursos monetários não resulta necessariamente num mesmo nível de bem-estar. Há, por isso, que ter em conta, que se trata de um processo bem mais complexo do que uma simples relação causal.

Opções Metodológicas

As medidas de pobreza exploradas neste artigo têm por base a informação contida no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* (PEADP) do Instituto Nacional de Estatística (INE). A sua informação é revestida de uma harmonização e coerência das estatísticas sociais europeias e sustenta a análise segundo uma perspectiva de evolução anual de 1995 a 2001. No que respeita especificamente aos recursos económicos, sempre que se considera relevante uma análise ao nível do rendimento total (monetário e não monetário) ou padrão de consumo (despesa) o artigo recorre a outra fonte estatística de base, o *Inquérito aos Orçamentos Familiares* (IOF), do INE. Esta fonte, de periodicidade quinquenal (a partir de 1990), é a única fonte estatística nacional concebida durante a década de 90 que permite conhecer o rendimento não monetário das famílias e o padrão de consumo das famílias. Além disso, é a única fonte estatística que é representativa ao nível regional, privilegiando-a na análise das regiões ao nível NUTS II.

Adicionalmente, são também utilizados os *Quadros de Pessoal*, da Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento, para uma análise mais detalhada do rendimento do trabalho para o período entre 1995 e 2002.

Neste artigo, o rendimento monetário das famílias é o recurso económico privilegiado em toda a análise da desigualdade e da pobreza monetária, permi-

tindo uma distinta percepção dos factores determinantes dos fenómenos no contexto nacional e europeu.

Para que se possa conhecer de forma precisa o bem-estar dos indivíduos e das famílias é importante conhecer a distribuição interpessoal dos recursos económicos. A literatura económica aponta para três abordagens principais, nomeadamente, (i) a distribuição dos recursos económicos na óptica das famílias, (ii) a distribuição dos recursos na óptica dos indivíduos sem qualquer tipo de ponderação (*per capita*), e (iii) a distribuição dos recursos na óptica dos indivíduos com uma ponderação subjacente, mediante uma escala de equivalência (adulto equivalente). Os resultados apresentados neste artigo têm por base esta última abordagem.

A escala de equivalência utilizada corresponde à escala modificada da OCDE, a mais frequentemente adoptada em indicadores oficiais de pobreza monetária. Atribui uma ponderação de 1,0 ao primeiro adulto, 0,5 a cada um dos restantes, e 0,3 a cada criança com idade inferior a 14 anos.

Concretizando, o rendimento monetário equivalente resulta da divisão do rendimento familiar pelo número total de indivíduos que constituem a família após ponderação segundo uma escala de equivalência.

Na análise da pobreza estabelece-se um limiar de pobreza em relação ao padrão mediano dos rendimentos monetários disponíveis das famílias em cada momento. O limiar de pobreza adoptado corresponde ao montante que resulta de 60% da mediana da distribuição do rendimento monetário equivalente. Esta opção segue a adoptada oficialmente pelo EUROSTAT. No caso particular da análise salarial, o limiar de baixo salário refere-se a 2/3 do salário mediano. No que se refere à análise da desigualdade, recorre-se a medidas de relação inter-decis e inter-quintis, índice de Gini, índice de Atkinson e ao índice de Theil.¹

Desigualdade na Distribuição do Rendimento e Risco de Pobreza Monetária

Portugal no Contexto Europeu

Antes de uma análise mais pormenorizada da desigualdade na distribuição do rendimento e do risco de pobreza monetária da população portuguesa, é de todo relevante situar Portugal no contexto alargado dos restantes países da União Europeia (UE).

Em 2001, o limiar de pobreza em Portugal, expresso em paridade de poder de compra, corresponde a € 4967 anuais, face a € 7978 na UE15.² Apesar de Portugal assumir o valor mais baixo, a Grécia e Espanha apresentam limiares de pobreza muito próximos, respectivamente € 5443 e € 6527. Pelo contrário, o Luxemburgo (€ 14376) e a Dinamarca (€ 9747) são os países com o limiar de pobreza mais elevado da UE15.

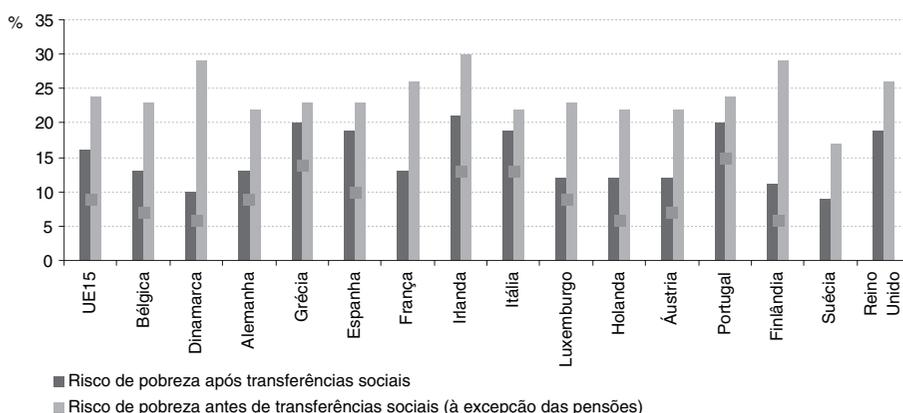
1 Para maior detalhe ver em Rodrigues (1999).

2 Se se considerar dados para a UE25 este valor é ligeiramente inferior (€ 7241).

Em Portugal, as transferências sociais têm um papel positivo na redução do risco de pobreza, à semelhança do que se verifica nos restantes Estados Membros (figura 1). O risco de pobreza diminuiu de 24% para 20% após transferências sociais em 2001.³ Contudo, o impacto dessas transferências não é tão significativo como nos outros países. A redução do risco de pobreza varia a diferentes níveis: entre os 13-17% na Grécia, Itália, Portugal e Espanha; para níveis acima de 45% na Dinamarca, Finlândia, França, Luxemburgo e Suécia; e com uma redução de 33% ao nível da UE15 e de 38% se se considerar a UE25.

A um maior risco de pobreza está associado um grau de persistência de pobreza elevado. Em 2001, 9% da população da UE15 vivia numa situação de pobreza persistente. Portugal (15%), Grécia (14%) e a Irlanda e Itália (13%) eram os países com pobreza persistente mais elevada, enquanto que a Áustria (7%), a Finlândia, a Holanda e a Dinamarca (6%), eram os países com valores mais baixos.

Figura 1 Risco de pobreza antes e depois das transferências sociais e pobreza persistente na UE15, 2001



Fonte: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), Newcronos [Outubro 2005].

Por outro lado, analisando a relação entre os níveis de desigualdade e o risco de pobreza para os países da UE15, é visível a posição desfavorável de Portugal no contexto europeu. Além de apresentar o risco mais elevado de pobreza, a população portuguesa de maiores rendimentos dispõe de um nível de rendimento 6,5 vezes superior ao da população de rendimentos mais baixos. Essa diferença reduz-se para 4,6 se se considerar a média europeia para os quinze (ou 4,5

3 Note-se que esta comparação não tem em conta o esforço individual com contribuições sociais e impostos.

para os vinte e cinco estados membros). O *gap* entre os indivíduos com maior e menor rendimento é maior nos países da Europa do Sul bem como na Irlanda e Reino Unido, e menor na Dinamarca, Suécia, Áustria e Finlândia.

Evolução da Pobreza e Desigualdade em Portugal (1995-2001)

Não obstante a vulnerabilidade da população portuguesa a situações de pobreza monetária e desigualdade no contexto europeu, tem-se registado ao longo da segunda metade da década de 90 um ligeiro decréscimo na incidência de ambos os fenómenos. Esta situação deve-se, em larga medida, à melhoria da componente monetária das condições de vida da população, evidenciada na evolução positiva dos rendimentos das famílias portuguesas nesse período. Em 2001, o rendimento monetário médio das famílias correspondia a € 15661, enquanto que em 1995 esse rendimento era de € 12125. Paralelamente, os dados resultantes da análise por adulto equivalente mostram que em média os indivíduos auferiam um rendimento monetário de € 7634 em 2001, ao passo que em 1995 rondava somente € 6224. Ainda assim, o maior crescimento real anual do rendimento por adulto equivalente ocorreu entre 2000 e 2001, atingindo os 6,4%.

A desigualdade entre os indivíduos de menores rendimentos e os indivíduos de rendimentos mais elevados diminuiu entre 1995 e 2001. No início do período em análise, os indivíduos com maiores rendimentos (5.º quintil) apresentavam um poder de compra 7,4 vezes superior ao dos de menores rendimentos (1.º quintil). Esta desigualdade, embora se mantenha significativa, decresceu para 6,5 em 2001.

Quadro 1 Rendimento monetário equivalente médio por decis (€/ano), Portugal, 1995-2001

Decis	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.º decil	1 247	1 430	1 525	1 595	1 790	1 819	2 004
2.º decil	2 423	2 656	2 725	2 780	2 954	3 000	3 173
3.º decil	3 178	3 365	3 462	3 547	3 675	3 841	3 979
4.º decil	3 963	4 010	4 221	4 230	4 469	4 679	4 723
5.º decil	4 695	4 807	4 922	5 024	5 217	5 439	5 552
6.º decil	5 471	5 574	5 726	5 782	5 929	6 230	6 487
7.º decil	6 362	6 450	6 534	6 624	6 836	7 319	7 602
8.º decil	7 646	7 800	7 821	7 890	8 190	8 614	8 998
9.º decil	9 869	9 913	10 365	10 527	10 746	11 052	11 671
10.º decil	17 380	17 303	18 219	19 064	19 786	19 766	22 124

Fonte: Cálculos efectuados pela DGEEP/MTSS com base no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do projecto “Medidas de Pobreza e Exclusão Social”⁴.

O índice de Gini traduz igualmente um atenuar da desigualdade ao longo do período, ainda que 2001 registe um ligeiro agravamento relativamente ao ano anterior, identificado este último como o valor mais baixo da segunda metade da década de 90 (35,7). As medidas de desigualdade mais sensíveis ao extremo inferior da distribuição (Atkinson com $\epsilon = 2.0$ e Theil com $\alpha = 0$) confirmam que não houve agravamento significativo da desigualdade para os indivíduos de menores rendimentos nesse ano.

No que se refere à pobreza monetária, 20,1% da população portuguesa vivia em 2001 com um rendimento inferior a 60% da mediana do rendimento equivalente nacional, correspondente a € 3590 por ano. Em 1995, o fenómeno atingia quase sobre 23% da população. Dados mais recentes sobre a pobreza monetária apontam para um risco de pobreza de 21% em 2004.⁵

A intensidade e severidade da pobreza, enquanto indicadores que reflectem os graus de desigualdade entre os mais pobres (distância dos indivíduos de rendimentos mais baixos à linha de pobreza), acompanham a tendência caracteriza-

4 O projecto “Medidas de Pobreza e Exclusão Social” (em desenvolvimento) tem por objectivo geral a caracterização das condições de vida da população residente em Portugal, actualizando indicadores tradicionais de desigualdade e de pobreza monetária, bem como apresentar abordagens alternativas de descrição dos fenómenos, que passa nomeadamente pela mensuração da privação.

5 Ainda que com base noutra fonte estatística – *Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR)*, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, em substituição do *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados*. Denota-se, desta forma, uma quebra de série por considerarem amostras independentes, o que inviabiliza uma leitura estrita de comportamento evolutivo.

dora da evolução ao longo do período. No entanto, o carácter persistente das situações de risco de pobreza em Portugal é particularmente notório quando se analisa a percentagem de pessoas que acumulam o risco de pobreza num determinado ano, com dois dos três anos anteriores. Entre 1997 e 2001, o risco de pobreza persistente mantém-se quase constante, variando apenas entre os 14% e 15%.

Quadro 2 Medidas de pobreza, Portugal, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rendimento equivalente mediano a preços correntes (€, anual, líquido)	4 259	4 549	4 829	4 982	5 312	5 662	5 983
Rendimento equivalente mediano a preços constantes 2001 (€)	5 064	5 190	5 346	5 390	5 593	5 826	5 983
Linha de pobreza a preços correntes (€)	2 555	2 729	2 898	2 998	3 187	3 397	3 590
Linha de pobreza a preços constantes 2001 (€)	3 038	3 114	3 208	3 312	3 356	3 496	3 590
Risco de pobreza após transferências sociais (%)	22,9	21,5	21,7	20,8	20,5	20,8	20,1
Masculino	21,3	20,2	19,7	19,4	19,5	19,2	20,1
Feminino	24,5	22,7	23,5	22,0	21,5	22,4	20,1
Risco de pobreza antes de transferências sociais (%)	36,6	36,4	37,2	37,2	38,3	38,4	36,4
Risco de pobreza antes de transferências sociais (à excepção de pensões) (%)	27,4	26,7	27,2	26,9	27,3	26,7	24,4
Intensidade da pobreza (1) (%)	8,1	6,9	6,8	6,5	5,8	6,2	5,6
Severidade da pobreza (2) (%)	4,3	3,6	3,4	3,2	2,8	2,9	2,5
Risco de persistência da pobreza (3) (%)	:	:	15	14	14	14	15
Masculino	:	:	14	13	13	13	14
Feminino	:	:	16	15	15	16	15

Fonte: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), Newcronos [Abril 2004]; Cálculos efectuados pela DGEEP/MTSS com base no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do projecto "Medidas de Pobreza e Exclusão Social".

(1) Medida de Foster-Greer-Thorbecke com $\alpha = 1$; (2) Medida de Foster-Greer-Thorbecke com $\alpha = 2$; (3) Pobre no momento e em pelo menos dois dos três anos anteriores.

Os níveis de pobreza dos indivíduos variam consideravelmente entre sexos. Entre 1995 e 2000, as mulheres apresentam sistematicamente um risco de pobreza monetária e uma persistência dessa situação superior à dos homens. O diferencial de cerca de 2 p.p. mantém-se relativamente constante ao longo do período, ainda que a variação seja menor para os homens. Em 2001, a tendência decrescente sofreu uma variação mais significativa, não se registando qualquer diferença de género na incidência da pobreza para aquele ano, somente 1 p.p. no risco de persistência da pobreza.

O sistema de segurança social assume um papel importante na redução das desigualdades e risco de pobreza. Em 2001 as transferências sociais são responsáveis por um decréscimo do risco de pobreza na ordem de 4,3 p.p. Ao longo da segunda metade da década de 90 a percentagem de indivíduos em risco de pobreza antes das

transferências sociais manteve-se estável nos 27%. No entanto, em 2001, registou-se um decréscimo para 24%, denotando uma melhoria da situação de uma faixa significativa da população antes mesmo da intervenção do sistema de segurança social.

Ainda assim, esta situação é, na realidade, menos acentuada por se considerar exclusivamente rendimentos monetários. De acordo com apuramentos do *Inquérito aos Orçamentos Familiares*, em 2000 o rendimento não monetário terá tido um impacto de redução do risco de pobreza em cerca de 2 p.p.. Em Portugal, grande parte das famílias e dos indivíduos têm acesso a rendimentos em géneros como sejam os provenientes de autoconsumo (cerca de 0,9% do rendimento total das famílias), autoabastecimento (0,3%), autolocação (9,1%), transferências em géneros (2,6%) e salários em géneros (0,7%).

As Regiões de Portugal

O risco de pobreza e a desigualdade em Portugal não se encontram distribuídos de forma homogénea pelas diferentes regiões. Aliás a maioria da população portuguesa encontra-se concentrada nas regiões do Norte e Lisboa e Vale do Tejo, contribuindo desde logo para essa disparidade.⁶

A observação do rendimento monetário e não monetário da população portuguesa, aqui designado por rendimento total, revela que é exactamente nas regiões do Norte e Lisboa e Vale do Tejo que se encontram os indivíduos com maior poder de compra. Os residentes de Lisboa e Vale do Tejo auferem um rendimento médio mais elevado (€ 10523 em 2000) que os indivíduos do Norte e do Centro (em torno dos € 8300). Economicamente mais frágil é a situação das pessoas que vivem nas regiões autónomas cujo rendimento total médio em 2000 não atingia os € 7000.

O rendimento não monetário tem maior expressão na região do Centro, contribuindo para um acréscimo de 22% do seu rendimento total. Segue-se a Madeira, o Algarve, o Norte e o Alentejo com contribuições entre os 19 e 17%.

O rendimento não monetário dos indivíduos nos Açores e em Lisboa e Vale do Tejo contribuem menos para melhorar a sua situação, apenas 10% em 2000. Neste sentido as regiões autónomas são as que apresentam uma maior incidência de risco de pobreza monetária em 2000, aquando da consideração do rendimento total. Nos Açores, 35,9% das pessoas estão em situação de risco de pobreza.

No Continente, a maior incidência de risco de pobreza verifica-se no sul do país; quer no Algarve e quer no Alentejo abrange mais de 20% da respectiva população. Paralelamente, as zonas rurais são as mais sujeitas a situações de pobreza. De facto, o meio rural apresenta um risco acrescido de 16 p.p. face às zonas urbanas, que por si só atingem 12,9% da sua população em 2000.

6 Considerou-se a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos que vigorava em 2000. A nomenclatura em 2002 alterou a designação da região NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo para apenas Lisboa, deixando de contemplar as regiões NUTS III Oeste e Médio Tejo (incluídas a partir daí na Região Centro) e Lezíria do Tejo (incluída no Alentejo).

O rendimento médio e percentagem de rendimento por decis são indicadores que permitem identificar as desigualdades na distribuição do rendimento regional. Os 10% de indivíduos de mais baixos rendimentos residentes no Norte do país e na Região Autónoma da Madeira concentram somente 3% do total do rendimento da respectiva região, ao passo que no Algarve esta percentagem ascende em 0,2 pontos percentuais.

Destacam-se as regiões do Centro e Madeira como as que revelam alguns dos índices de desigualdade mais acentuados. Os indivíduos com rendimentos medianos auferem 2,6 vezes mais que os de mais baixos rendimentos, em ambas as regiões. Paralelamente, os indivíduos de rendimentos mais elevados recebem 5,2 vezes mais que os indivíduos de mais baixos rendimentos da Região Autónoma da Madeira, passando para 5 vezes mais quando se observam os indivíduos do centro do país (em Portugal esta relação é de 4,9).

As Crianças

As crianças assumem-se como um dos grupos populacionais mais vulneráveis à pobreza e à desigualdade. O risco de pobreza infantil situa-se nos 27,5% em 2001, bem superior aos 16% da população adulta (entre 16 e 64 anos), abrangendo cerca de 501085 crianças em Portugal. Ao contrário dos outros subgrupos etários, a situação das crianças agravou-se entre 1995 e 2001 em cerca de 1,6 p.p.. Aliás, indicadores como o índice de Gini reforçam esse agravamento da desigualdade entre as próprias crianças, verificando-se um aumento de 38,6 para 39,2 nesse mesmo período.

Quadro 3 Medidas de pobreza infantil (%), Portugal, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Risco de pobreza infantil							
Risco de pobreza infantil após transferências sociais	25,9	23,9	25,3	26,1	26,4	25,5	27,5
Risco de pobreza infantil antes de transferências sociais (à excepção das pensões)	30,7	29,8	32,3	32,0	36,4	34,6	31,2
Risco de pobreza persistente infantil	:	:	30	28	28	26	:
Risco de pobreza (por tipo de família com crianças)							
Indivíduos em famílias compostas por 1 ou 2 adultos com crianças	20,1	19,5	20,5	19,5	20,5	20,9	20,7
Indivíduos em famílias compostas por 3 ou mais adultos com crianças	22,2	21,0	19,2	19,3	21,6	23,7	22,8
Índice de Gini infantil	38,6	36,8	38,5	40,4	39,5	38,6	39,2

Fonte: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), Newcronos [Abril 2004]; Cálculos efectuados pela DGEEP/MTSS com base no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do projecto "Medidas de Pobreza e Exclusão Social".

Nota: O conceito de criança refere-se aos indivíduos com idade inferior a 16 anos.

A tipologia familiar revela de uma outra perspectiva a situação de maior vulnerabilidade das crianças. O risco de pobreza é superior à média nacional para as pessoas que vivem em famílias mais numerosas com crianças (22,8%). Por outro lado, a persistência da situação de risco para as crianças é também significativamente superior à nacional (26% para as crianças face a 14% para a população em geral). O decréscimo verificado, face à tendência constante da situação nacional, é particularmente relevante, muito embora o carácter persistente da incidência nas crianças se mantenha em cerca do dobro da média nacional.

Os Adultos em Idade Activa

O risco de pobreza monetária dos adultos em idade activa, traduzido pela escassez de recursos monetários, era de 16% em 2001. Apesar de este grupo apresentar o menor risco de pobreza face aos outros grupos etários, interessa conhecer em maior pormenor algumas das vulnerabilidades a que estes indivíduos estão sujeitos.

De uma forma geral, destaca-se os baixos níveis habilitacionais da população activa portuguesa como um factor relevante na maior propensão a situações de ruptura com o mercado de trabalho e a situações de maior risco de pobreza monetária. Na verdade, a incidência do risco de pobreza segundo as habilitações literárias, dos indivíduos com 16 ou mais anos reflecte em grande parte as fracas habilitações desses indivíduos. Não obstante, tem-se observado uma melhoria estrutural do próprio nível habilitacional dos indivíduos e uma redução do risco de pobreza (diminuindo de 25,8 por cento para 22,2 por cento entre 1995 e 2001).

Por outro lado, o risco de pobreza segundo a principal fonte de rendimento da família a que o indivíduo pertence revela uma incidência significativa entre as famílias que dependem de outro tipo de rendimentos que não do trabalho nem de pensões, nomeadamente entre as que dependem de subsídios de desemprego (61,4%, em 2001). Além do mais, a sua situação tem vindo a agravar-se desde 1995 (54,3%). No outro extremo encontram-se as pessoas em idade activa cuja principal fonte de rendimentos são os salários e ordenados por se encontrarem menos expostas a este tipo de situações, somente 12,7% têm maior propensão a viver em situação de pobreza.

De facto, o grupo dos desempregados está entre os principais grupos de população vulneráveis ao risco de pobreza. Os indivíduos com 16 ou mais anos nessa situação têm apresentado um aumento significativo do risco de pobreza monetária nos últimos anos, 30,4% em 1995 e 38,7% em 2001 (bem acima dos 25,3% para a condição de reformado, e dos 27,6% dos trabalhadores por conta própria em 2001).

Quadro 4 Medidas de pobreza dos adultos entre 16 e 64 anos (%), Portugal, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Risco de pobreza nos adultos (16-64 anos)							
Risco de pobreza nos adultos após transferências sociais	18,7	17,6	17,2	16,0	16,0	16,9	16,0
Risco de pobreza nos adultos antes de transferências sociais (à excepção das pensões)	23,4	23,1	22,8	22,4	22,4	22,2	20,7
Risco de pobreza do indivíduo pela principal fonte de rendimento do agregado a que pertence							
Salários e ordenados	14,9	14,1	14,0	13,5	11,8	13,4	12,7
Rendimento do trabalho por conta própria	21,7	20,9	21,4	24,1	22,3	25,2	19,7
Outro tipo de rendimento (rendimentos de propriedade ou capital, benefícios sociais como em situação de desemprego)	54,3	44,4	45,2	47,21	61,5	37,5	61,4
Risco de pobreza do indivíduo face à sua situação perante o trabalho (indivíduos idade > = 16 anos)							
Trabalhador que não por conta própria	10,3	9,9	9,4	9,2	9,7	10,1	7,8
Trabalhador por conta própria	34,8	32,6	31,0	30,1	28,2	29,5	27,6
Desempregado	30,4	29,6	31,3	32,2	34,3	23,4	38,7

Fonte: Cálculos efectuados pela DGEEP/MTSS com base no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do projecto "Medidas de Pobreza e Exclusão Social".

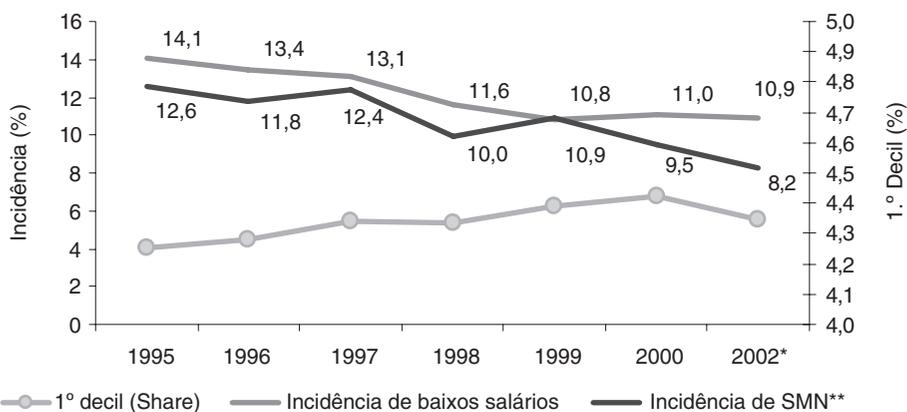
Paralelamente, a situação monetária da população empregada tem vindo a registar melhorias sustentadas desde 1995. Ainda assim, os trabalhadores empregados por conta própria apresentam uma situação de risco de pobreza monetária maior do que as pessoas empregadas por conta de outrem.

Dados do *Inquérito aos Orçamentos Familiares* apontam para uma situação em que, no ano de 2000, cerca de metade do rendimento das famílias provinha dos rendimentos do trabalho por conta de outrem.

De facto, os níveis de desigualdade entre os trabalhadores por conta de outrem encontram-se num patamar relativamente elevado. A generalidade dos indicadores de desigualdade evidencia uma evolução quase constante entre 1995 e 2002, verificando-se no ano de 2000 os menores níveis de desigualdade da massa salarial.

Intimamente associada à existência de desigualdades salariais surge a incidência de trabalhadores de baixos salários. Dados dos *Quadros de Pessoal* evidenciam a tendência decrescente do número de trabalhadores de baixos salários e de trabalhadores com o Salário Mínimo Nacional associada a um aumento do peso dos ganhos dos 10% de trabalhadores pior remunerados, como evidencia a figura da página seguinte.

Figura 2 Incidência de baixos salários e desigualdades salariais, Portugal, 1995-2002



Fonte: Cálculos com base nos micro-dados dos Quadros de Pessoal 1995 a 2002 da DGEEP/MTSS.

* Informação relativa ao ano de 2001 não disponibilizada por esta fonte;

** Remuneração base inferior ou igual ao SMN.

Cerca de 10,9% dos trabalhadores por conta de outrem auferia um salário inferior a 2/3 do ganho mediano em 2002 (€ 393, mensal líquido), enquanto 14,1% se encontrava nessa situação em 1995.

Por outro lado, a análise da incidência de pobreza segundo o contrato de trabalho evidencia uma situação mais precária para os indivíduos a trabalhar ocasionalmente sem contrato e para as pessoas com contrato a termo. Cerca de 21,7% e 13% dos indivíduos nas respectivas situações encontram-se em risco de pobreza, face aos 6,6% de indivíduos com contrato sem termo.

Os Idosos

A população idosa é, sem dúvida, o subgrupo populacional que vive em maior risco de pobreza: 29,7% dos idosos (cerca de 445 917 pessoas com 65 e mais anos) estão em risco de pobreza em 2001, quando na população total esse risco é significativamente mais baixo (20,1%). Ao longo do período, a sua situação apresenta claras melhorias; em 1995 a incidência de situações de pobreza fazia-se sentir para 38,1% dos idosos.

Os indicadores de desigualdade, como o índice de Gini, vêm igualmente evidenciar a melhoria da situação dos idosos. É a partir de 1998 que a desigualdade entre idosos é menor do que nas crianças. Esta melhoria é crescente a partir de 1998.

O sistema de segurança social assume uma importância significativa na melhoria das condições de vida de grupos específicos da população. O sistema de pensões, em particular, tem um impacto determinante na melhoria do nível de vida da população idosa. Este impacto é visível quando se analisa o risco de

pobreza antes e depois das transferências sociais, evidenciando o impacto positivo do aumento sustentado da sua principal fonte de rendimento – as pensões – ao longo da segunda metade da década.

Quadro 5 Medidas de pobreza dos idosos (%), Portugal, 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Risco de pobreza dos idosos							
Risco de pobreza dos idosos após transferências sociais	38,1	36,0	37,1	35,5	33,3	32,7	29,7
Risco de pobreza dos idosos antes de transferências sociais (à excepção das pensões)	40,7	38,5	40,6	40,1	37,7	36,8	32,7
Risco de pobreza persistente dos idosos			30	28	28	26	:
Risco de pobreza (por tipo de família com idosos)							
Idosos isolados	57,0	55,5	52,8	52,5	51,8	46,8	45,8
Indivíduos em famílias compostas por 2 adultos em que pelo menos um é idoso	41,3	37,8	41,0	39,7	37,0	37,6	32,4
Indivíduos cuja principal fonte de rendimento do agregado a que pertence são pensões	48,1	46,0	44,6	42,1	39,5	40,4	36,2
Indivíduos adultos cuja situação perante o trabalho é reformado	33,9	31,5	31,8	30,0	28,7	27,8	25,3
Índice de Gini dos idosos	38,4	37,0	38,3	38,9	36,3	35,7	35,3

Fonte: Eurostat, European Community Household Panel (ECHP), Newcronos [Abril 2004]; Cálculos efectuados pela DGEEP/MTSS com base no *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* do Instituto Nacional de Estatística no âmbito do projecto “Medidas de Pobreza e Exclusão Social”.

Nota: O conceito de idoso refere-se aos indivíduos com idade superior ou igual a 65 anos.

A composição do agregado familiar permite, de uma outra forma, verificar que a situação dos idosos continua a ser preocupante mesmo quando vivem em contexto familiar. No entanto, são as famílias de idosos isolados que constituem as situações mais graves de risco de pobreza (45,8% em 2001), apesar da melhoria já apontada para a segunda metade da década de 90.

Conclusão

Ao longo da segunda metade da década de noventa, registou-se um desagravamento da desigualdade, relacionado com a evolução positiva dos rendimentos monetários das famílias portuguesas, em particular das de mais baixos rendimentos. No entanto, a distribuição do rendimento continua a apresentar níveis de rendimento muito díspares entre os indivíduos em Portugal. As crianças e os idosos são mais vulneráveis à desigualdade, embora seja mais evidente nos idosos.

No que se refere à pobreza monetária, a incidência do risco de pobreza atinge ainda cerca de 1/5 da população portuguesa. O risco de persistência mantém-

-se relativamente constante entre 1995 e 2001, abrangendo cerca de 15% dos indivíduos em 2001.

As mulheres continuam a ser mais afectadas por situações de pobreza monetária do que os homens em 2 p.p. aproximadamente. Contudo, essa diferença é anulada em 2001. As crianças e os idosos são dois dos subgrupos em que a pobreza monetária tem maior expressão. A situação das crianças revela-se particularmente preocupante dado o agravamento da sua situação ao longo do período em análise (25,9% em 1995 e 27,5% em 2001). Os idosos, por outro lado, assumem-se como o grupo em que o risco de pobreza tem maior incidência (29,7% em 2001), mas a sua situação tem vindo a registar uma melhoria sustentada desde 1995. A esta melhoria não tem vindo a ser alheio o esforço nacional no sentido de melhoria acentuada dos níveis de pensões mais baixos.

A análise da população com relação directa ao mercado de trabalho aponta para uma situação de pobreza bastante preocupante relativamente às pessoas em situação de desemprego. Esta situação é igualmente confirmada pela incidência de pobreza elevada em indivíduos cuja principal fonte de rendimento da família são outros rendimentos que não os do trabalho ou as pensões, e onde se incluem, por exemplo, as transferências sociais de protecção no desemprego.

De entre os indivíduos empregados, os que apresentam uma situação mais grave são os trabalhadores por conta própria, muito embora tradicionalmente a condição de baixo salário apresente uma situação menos favorável para uma parte dos trabalhadores com rendimentos de salários e ordenados. A incidência dos baixos salários diminuiu ligeiramente entre 1995 e 2002 (14,1% e 10,9% respectivamente), apontando para uma melhoria na posição relativa dos trabalhadores em maior risco de pobreza.

Referências Bibliográficas

- Albuquerque, J. e Bomba, T. (2001), *Pobreza e condições de vida em Portugal*, Documento de trabalho apresentado na IV Conferência sobre a Economia Portuguesa: Como está a Economia Portuguesa?, Lisboa, CISEP.
- Cardoso, A. (2000), *Baixos Salários em Portugal*, Documento de Trabalho, Braga, Núcleo de Investigação em Microeconomia Aplicada.
- Costa, A. et al. (1985), *A Pobreza em Portugal*, Colecção Cáritas, 6.
- Cowell, A. (1977), *Measuring Inequality*, Oxford, Phillip Allan.
- Cowell, A. (1984), *The structure of American income inequality*, Review of Income and Wealth, 30 (3).
- Ferreira, L. (2000), *A Pobreza em Portugal na Década de Oitenta*, Lisboa, CES.
- Ferreira, L. e Rodrigues, C. (2002), *Distribuição do Rendimento, Pobreza e Papel das Políticas Redistributivas*, Porto, Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambientes e Comissão de Coordenação da Região Norte.
- Forster, M. et al. (2001), *Dimensions of Poverty in Austria in the late 1990s*, Viena, European Centre.

- Hagenaars, A. e De Vos, K. (1987), *The definition and measurement of poverty*, Journal of Human Resources, XXIII (2), pp. 211-221.
- INE (2002), Inquérito aos Orçamentos Familiares 2000, Lisboa, INE.
- Perry, B. (2002), *The mismatch between income measures and direct outcome measures of poverty*, Social Policy Journal of New Zealand, 19.
- Rodrigues, C. (1999), *Income distribution and poverty in Portugal [1994/95]*, Documento de Trabalho 4, Lisboa, CISEP.
- Rodrigues, C. e Albuquerque, J. (1999), *Desigualdade salarial e dinâmica de baixos salários, Portugal 1986-1997*, Documento de trabalho apresentado no Seminário Pobreza e Exclusão Social: Percursos e perspectivas da investigação em Portugal, Lisboa, CESIS.
- Sen, A. (1984), *Resources, Value, and Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Silva, M., Costa, A. et al. (1989), *A Pobreza Urbana em Portugal*, Lisboa, Cáritas/CRC.
- Soares, R. e Bago D'Uva, T. (2000), *Income inequality and poverty in Portugal*, Documento de trabalho apresentado no Seminário International Comparisons of Poverty, Eslováquia, Bratislava, SUSR, EUROSTAT, INSEE, pp. 159-205.
- Townsend, P. (org.) (2000), *Breadline Europe - The Measurement of Poverty*, Bristol, Policy Press.
- Tsakoglou, P. e Papadopoulus, F. (2001), *Identifying Population Groups at high risk of social exclusion: evidence from the ECHP*, Documento de Trabalho IZA DP392, Bona, Institute for the Study of Labour.
- EUROSTAT, *Population and Social Conditions in* [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_MAIN_TREE&depth=1]

Medição da Privação – Abordagem Metodológica

Carla Machado

Matemática (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Rita Fernandes

Economista (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Teresa Bomba

Economista (NOTRE-EUROPE Groupement d'études et recherche)

Resumo | O presente artigo tem como principal objectivo apresentar uma metodologia de mensuração de situações de privação. Pretende responder a duas questões concretas. Por um lado, saber de que forma é possível operacionalizar um conceito de privação que tome em conta a multidimensionalidade das condições de vida das famílias. Por outro, responder à necessidade de desenvolvimento de uma medida relativa, tendo em vista a sua aplicação futura para a caracterização da privação das famílias em Portugal. O artigo propõe a adopção de uma medida agregada, o Índice Agregado de Privação, que permite avaliar o nível de privação das famílias, bem como identificar as principais categorias de bem-estar que mais contribuem para situações de privação (índice de privação por categoria de bem-estar). Além disso, é desenvolvido um indicador de risco de privação através do recurso a um limiar de privação.

A medida de privação apresentada considera diferentes categorias de bem-estar como sejam, condições do alojamento, acesso a bens de conforto, educação, saúde e meios de transportes, capacidade financeira, entre outras. A sua determinação envolve cinco etapas distintas: a selecção de indicadores, a avaliação da unidade de observação face aos indicadores seleccionados de acordo com a *Teoria Fuzzy Set*, a determinação de um esquema específico de ponderação, a agregação dos indicadores (por categorias e num único indicador compósito) e, por fim, a determinação de um limiar de privação para a medição do risco de privação.

Abstract | “**Measuring Deprivation – a methodological approach**” The main goal of this article is to present an innovative methodology for the measurement of deprivation in Portugal. It addresses the two following questions: how to apply a concept of deprivation that takes into account the multi-dimensionality of the families’ living conditions, and how to develop a deprivation indicator to characterize deprivation situations of Portuguese families. We propose a compo-

site indicator - an aggregate deprivation index - to evaluate the extent of deprivation of families, as well as the identification of the welfare categories, which contribute largely to deprivation (deprivation index by category of welfare). We also suggest the use of the notion of risk of deprivation, by reference to a deprivation threshold. The deprivation measure takes into account different categories of welfare, such as housing conditions and facilities, durable goods, education, health, transports, and economic strain. The measure is developed under five different steps: a selection of relevant indicators, an evaluation of the observation unit for each indicator, according to the Fuzzy Set Theory, a definition of a specific weighting structure, an aggregation of indicators (by categories and in a single composite indicator), and a computation of the threshold that divide the deprived population from the non-deprived.

Introdução

A Cimeira de Lisboa de 2000 estabeleceu a luta contra a pobreza e a exclusão social como um dos elementos centrais da modernização do modelo social europeu. Na sequência do Conselho Europeu de Nice, o desenvolvimento de Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI) vem criar um instrumento comum a todos os Estados-Membros (EM) permitindo mostrar as diversas práticas nacionais e adoptar medidas que promovam a cooperação entre a Comissão e os EM. Numa tentativa de reforçar a dimensão social da estratégia Europeia, foi adoptada uma nova Agenda Social no início de 2005 que constitui o rumo da política social europeia até 2010, ano que a Comissão propõe como Ano Europeu de Combate à Exclusão e à Pobreza. No âmbito da nova Agenda, as políticas de inclusão social são fundamentais para combater a pobreza e melhorar as condições de vida das pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Para o sucesso desta nova estratégia, é essencial aprofundar o conhecimento sobre as condições de vida da população portuguesa. A compreensão da realidade em que vivem os portugueses, nomeadamente os mais vulneráveis a situações de pobreza e desigualdade, permite reforçar estratégias globais que têm em conta as múltiplas facetas destes fenómenos.

A estratégia europeia vem também contribuir para um maior incentivo à produção de maior conhecimento, de abordagens inovadoras e de exercícios sistemáticos de avaliação. De facto, em Portugal, o estudo científico da pobreza e condições de vida tem andado a par do reconhecimento político do problema. O seu papel na definição e sustentação da estratégia nacional de políticas inclusivas e de combate à pobreza e exclusão social desde o início dos anos 90 é indiscutível.

Os conceitos de pobreza adoptados baseiam-se numa enorme diversidade de definições de pobreza existentes na literatura científica e na opinião pública. A maioria dos estudos sobre pobreza tem centrado a sua atenção nas necessidades, no padrão de vida e na insuficiência de recursos. Nas sociedades contempo-

râneas actuais parece ser cada vez mais complexa a escolha de uma definição para pobreza. O conceito de privação surge, portanto, com a necessidade de observar a pobreza para além da situação material das famílias, permitindo captar situações de privação face a uma noção mais alargada de condições de vida padrão. O estudo científico da pobreza tem vindo a concentrar-se progressivamente na noção de privação como indicador social de referência e/ou meta para intervenção de medidas de política. Esta visão é clara nos recentes desenvolvimentos de indicadores complementares para a análise das condições de vida solicitados pela Comissão Europeia e apresentados recentemente pelo Eurostat (2005).

A escolha de um conceito relativo de pobreza está directamente relacionada com a metodologia de medição da pobreza a adoptar. Ringen (1985) distingue dois níveis de observação que conduzem a dois tipos de análises distintas. Por um lado, uma observação indirecta da pobreza através da avaliação dos recursos disponíveis dos indivíduos e, por outro, uma observação directa da pobreza entendida como uma avaliação directa das condições de vida dos indivíduos nos mais diversos domínios do bem-estar. A primeira opção identifica os indivíduos e famílias pobres mediante um único indicador de recursos, enquanto que a segunda recorre a uma medida multidimensional capaz de identificar a pobreza nos vários domínios de bem-estar.

O conceito de pobreza, seguido neste artigo, identifica-se com uma situação de privação, que se manifesta sob diferentes formas, na qual a escassez de recursos económicos é apenas um dos aspectos. Considerar apenas os baixos rendimentos, por si só, constitui uma medida frágil na identificação dos indivíduos e famílias em situação de privação. De facto, vários estudos empíricos em diferentes países industrializados apontam para uma larga percentagem dos indivíduos e famílias em situação de pobreza monetária que não estão em situação de privação (Whelan *et al.*, 2003). O impacto dos baixos rendimentos nas condições de vida depende, em larga medida, da duração da situação de baixo rendimento, ou seja, da sua persistência, bem como do acesso a outros recursos que complementam o rendimento no momento presente. As abordagens multidimensionais da pobreza desenvolvidas na literatura têm dado um contributo essencial e complementar nesta área, por se basearem na análise das condições de vida das famílias, que vão além da sua situação monetária.

O artigo considera os agregados domésticos privados (ou por uma questão de simplificação, as famílias) como unidade de observação por consubstanciarem uma maior possibilidade de caracterização ao nível das condições de vida. O principal objectivo é definir metodologias concretas que permitam conhecer “quantas e que tipo de famílias estão em situação de privação”.

Este artigo apresenta uma abordagem metodológica multidimensional da pobreza, designada por privação. A análise é efectuada a várias dimensões de bem-estar, recorrendo tanto a recursos monetários como a outros recursos de bem-estar. É definido um índice de privação para cada categoria de bem-estar e um indicador compósito de medição da privação, designado por índice agregado de privação.

A Medição da Privação desde os Anos 70

Desde a década de 70 vários autores procuraram adoptar uma perspectiva de análise multidimensional na medição da pobreza. A medição inicia-se com a selecção de um conjunto de indicadores de condições de vida (aqui designados por *atributos*) que expressam situações de maior privação e culmina na agregação da informação num índice de privação.

Townsend (1979), pioneiro no ensaio da medição da privação, seleccionou arbitrariamente 12 atributos de um conjunto de 60 para medir as condições de vida da população com vista à determinação de um índice de privação. Mack e Lansley (1985 citado em Miceli, 1998: 4) desenvolveram uma abordagem semelhante à de Townsend, mas com uma particularidade – partem de uma norma social, definida com base na opinião da população face aos diferentes atributos. Desta forma, consideram que um atributo é necessário se mais de 50% da população o considerar como tal. Hallerød (1994) também recorre a uma abordagem semelhante, inovando no que se refere à ponderação dos diferentes atributos. Ao contrário das abordagens anteriores, em que cada atributo no índice tem uma ponderação idêntica, Hallerød faz variar o ponderador de cada um em função da proporção da população que considera o respectivo atributo como necessário.

A abordagem desenvolvida por todos estes autores apresenta um aspecto comum: a divisão da população entre os que estão privados e os que não estão privados de um dado bem ou serviço, face a uma norma social. Contudo, a privação face a um bem ou serviço concreto não se reduz a esta divisão. É possível medir diferentes graus de privação, consoante uma maior ou menor aproximação à norma social, ou a qualquer outro patamar considerado apropriado, para cada um dos bens ou serviços considerados relevantes na definição de índice de privação.

Consequentemente, surgem no final da década de 80 e até metade da década de 90 diferentes métodos para determinar níveis de privação parcial, privação total ou a ausência de privação, em cada um dos indicadores seleccionados para o índice de privação.

Desai e Shah (1988, citado em Brandolini e D'Alessio, 2000: 22) propõem a distância entre a resposta da família face aos diferentes atributos e a respectiva norma social. No que se refere à ponderação dos vários atributos, efectua-na com base na proporção das famílias em privação face a cada um desses atributos. Mais tarde, Cerioli e Zani (1990, citado em Miceli, 1998: 3) propõem a distância relativa entre a resposta da família e um valor mínimo, face a uma amplitude máxima definida (diferença entre um valor máximo e um valor mínimo). Estes valores, máximo e mínimo, correspondem, respectivamente, ao ponto a partir do qual as famílias estão em total privação e ao ponto abaixo do qual não estão privadas. Esta perspectiva assenta na teoria dos conjuntos difusos, mais conhecida por *Teoria Fuzzy Set*, que permitiu assim dar um contributo bastante inovador para a metodologia da medição da privação. Note-se que estes autores mantêm a necessidade de utilizar ponderadores para a agregação do índice de privação, dado por uma transformação específica da proporção de famílias que se encontram privadas em cada um dos indicadores seleccionados. Mais recentemente, Cheli e Lemmi (1995, citado em Miceli, 1998: 4) criticaram o

facto de se recorrer a normas sociais de forma arbitrária, na medida em que não é totalmente claro definir o ponto a partir do qual as famílias estão privadas em relação a cada atributo (ou o ponto a partir do qual as famílias não estão privadas).

Assim, e atendendo à determinação de níveis de privação intermédios, os mesmos autores propõem que estes níveis de privação sejam definidos a partir das frequências observadas em cada atributo seleccionado, ou seja, atendendo ao comportamento social da população em análise, deixando de ser necessário definir uma norma social que na maioria das vezes é escolhida de forma arbitrária. Esta abordagem designa-se por *Totally Fuzzy and Relative* (TFR), a qual se baseia na *Teoria Fuzzy Set*.¹

O Contributo da *Teoria Fuzzy Set* para a Medição da Privação

A teoria dos conjuntos difusos (*Teoria Fuzzy Set*), desenvolvida por Zadeh (1965), permite alargar a noção de conjunto de forma a permitir a representação de conceitos definidos por fronteiras difusas, como os que surgem em conceitos qualitativos. De facto, a maioria dos indicadores de condições de vida são qualitativos, além de que, a definição da fronteira que divide o conjunto entre privado e não privado nem sempre é clara.

A função de pertença a um conjunto *fuzzy* permite indicar o grau de pertença de um dado indivíduo a um determinado conjunto. O grau de pertença 0 indica que um indivíduo não pertence ao conjunto; o grau 1 significa que o indivíduo pertence na totalidade ao conjunto; e os graus de pertença entre 0 e 1 significam que o indivíduo encontra-se representado parcialmente no conjunto de acordo com o respectivo grau.

Particularizando esta teoria ao conceito de privação, pode-se definir a função de pertença da família i ($i = 1, \dots, n$) a um conjunto *fuzzy* (famílias em situação de privação – P) da seguinte forma:

$$\left\{ \begin{array}{ll} \mu_P(i) = 0 & \longrightarrow \text{ausência de privação} \\ \mu_P(i) = 1 & \longrightarrow \text{privação total} \\ 0 < \mu_P(i) < 1 & \longrightarrow \text{privação parcial} \end{array} \right.$$

São criadas tantas funções de pertença quanto o número de atributos seleccionados, designando-se por função de pertença ao atributo j . Esta permite atribuir a cada família valores compreendidos em $[0, 1]$ de acordo com o maior ou menor grau de pertença ao conjunto de famílias em situação de privação verificada no respectivo atributo. Assim, considera-se de todo vantajoso que a metodologia a adoptar na medição da privação possibilite uma representação parcial de cada família no conjunto de privação em cada um dos atributos escolhidos.

1 Lemmi *et al.* (1997, citado em Filippone, Cheli e D'Agostino, 2001: 6) tem ensaiado novas abordagens dos níveis intermédios de privação assentando sempre na *Teoria Fuzzy Set*.

Etapas Metodológicas para a Medição da Privação

A metodologia que se propõe para a medição da privação atende ao seu carácter multidimensional e à necessidade de se obter a seguinte informação:

- um índice agregado de privação (IAP), que permita avaliar o nível de privação das famílias;
- um índice de privação por categorias de bem-estar, que possibilite um conhecimento integrado das várias dimensões de bem-estar que mais contribuem para a maior exposição das famílias a situações de privação;
- o risco de privação das famílias, que evidencie as famílias mais propensas a situações de privação.

A medição da privação envolve cinco etapas essenciais: (i) a selecção de atributos, ou seja, de indicadores de condições de vida, (ii) a avaliação da unidade de observação face aos indicadores seleccionados e (iii) a determinação de um esquema específico de ponderação com vista à (iv) agregação dos atributos (por categorias e num único indicador compósito). Por fim, é possível (v) determinar um limiar de privação para a medição do risco de privação.

(i) Selecção de atributos

A primeira fase deste processo metodológico refere-se à selecção de atributos. É importante que essa selecção reflecta, de forma diversificada, as condições de vida das famílias e dos seus indivíduos. Esta escolha não constitui uma tarefa fácil, na medida em que implica riscos de enviesamentos e imperfeições no resultado final. O grupo de indicadores deve ser o mais abrangente possível e diversificado, de forma a dar resposta à complexidade e multidimensionalidade do fenómeno que se pretende avaliar.

Neste sentido, a escolha de atributos por categorias de bem-estar deve atender a esse carácter abrangente e diversificado, reflectindo-se nas diversas categorias: condições do alojamento, bens de conforto, acesso à educação e formação, acesso à saúde, transportes e outros serviços, redes de sociabilidade, situação perante o mercado de emprego, capacidade financeira, entre outras.

(ii) Avaliação da unidade de observação

Uma vez seleccionados os atributos, a etapa seguinte passa pela definição, para cada um desses atributos, do ponto a partir do qual se está em situação de privação ou na situação em que não existe privação. Contudo, pretende-se ir além da especificação de atributos que transmitam valores que correspondem a situações de privação (1) ou de ausência de privação (0). Reconhecido o importante contributo da *Teoria Fuzzy Set* na medição da privação, opta-se pela abordagem de Bruno Cheli e Achille Lemmi com a designada *Teoria Totally Fuzzy and Relative* que considera fundamental observar o comportamento social da população em estudo. Aliás, desta forma evita-se a definição de um padrão mínimo e máximo de privação para os atributos, definido quase sempre de forma arbitrária.

Segue-se, então, a especificação das diferentes funções de pertença consoante os atributos sejam qualitativos ou quantitativos (discretos ou contínuos).

Considere-se $\varepsilon = [\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_k]$ o conjunto dos k atributos de privação seleccionados e E_j o subconjunto composto pelas famílias em privação face ao atributo ε_j , com $j = 1, \dots, k$.

A função de pertença mais simples refere-se àquela cujos atributos são discretos e dados somente por duas categorias (dicotómicos), indicando que a família está em ausência de privação ou em situação de privação. Note-se, contudo, que, neste caso, o subconjunto E_j não é *fuzzy*, na medida em que a função de pertença relativa ao atributo j (μ_{E_j}) é dada por (para a família i , $i = 1, \dots, n$):

$$(1) \quad \mu_{E_j}(i) = \begin{cases} 1, \text{ se } \varepsilon_{ij} = 0 & \longrightarrow \text{ Situação de privação} \\ 0, \text{ se } \varepsilon_{ij} = 1 & \longrightarrow \text{ Ausência de privação} \end{cases}$$

À luz do atributo j , observa-se que quando ε_{ij} assume o valor 0 significa que a família i não consegue obter esse atributo, ou seja, tem um grau de pertença 1 por fazer parte do conjunto referente à situação de privação, enquanto que ε_{ij} igual à unidade significa que a família i consegue obter esse mesmo atributo, logo não pertence ao conjunto de privação.

Por exemplo, o atributo “tem água quente corrente?” tem como opção de resposta ‘sim, tem água quente corrente’, logo não está privado (é atribuído o grau de pertença 0 a todas as famílias com esta resposta); ‘não, não tem água quente corrente’, o que indica que está em situação de privação (é atribuído o grau de pertença 1 a todas as famílias com esta resposta).

A função de pertença é definida de outra forma quando os atributos são expressos por mais de duas categorias (politómicos). As várias categorias de resposta permitem estabelecer diferentes graus de privação, sendo possível ordená-las por ordem crescente de privação $\varepsilon_j^{(1)} < \varepsilon_j^{(2)} < \dots < \varepsilon_j^{(m-1)} < \varepsilon_j^{(m)}$.

Por exemplo, no atributo ‘capacidade financeira da família para fazer face à globalidade das despesas’ com as seguintes categorias: ‘com muita facilidade’, ‘com facilidade’, ‘com relativa facilidade’, ‘com alguma dificuldade’, ‘com muita dificuldade’, a primeira opção referida traduz ausência de privação, e portanto um grau de pertença nulo, e a última opção presença de privação, resultando num grau de pertença 1. As restantes opções de resposta, por ordem crescente, indicam que existe privação parcial, ou seja, um grau de pertença entre 0 e 1.

Sendo a frequência $F_j(\varepsilon_j^{(z)})$ relativa acumulada do atributo j (ordenada de forma crescente pelas suas categorias) para a categoria z e $\mu_{E_j}(\varepsilon_j^{(z-1)})$ o valor da função de pertença ao atributo j relativo às famílias que optaram pela categoria $z-1$, a função de pertença ao atributo j é dada por:

$$\mu_{E_j}(i) = \begin{cases} 0, & \text{se } \varepsilon_{ij} = \varepsilon_j^{(1)} \\ \mu_{E_j}(\varepsilon_j^{(z-1)}) + \frac{F_j(\varepsilon_j^{(z)}) - F_j(\varepsilon_j^{(z-1)})}{1 - F_j(\varepsilon_j^{(1)})}, & \text{se } \varepsilon_{ij} = \varepsilon_j^{(z)}, \quad z = 2, \dots, m \end{cases}$$

No caso dos atributos serem expressos por variáveis contínuas, a função de pertença ao atributo j proposta é dada pela expressão que se segue, sendo $F_j(\varepsilon_{ij})$ a frequência relativa acumulada do atributo j para a família i,

$$\mu_{E_j}(i) = \begin{cases} F_j(\varepsilon_{ij}) & \text{Se a privação no atributo j aumenta à medida que } \varepsilon_j \text{ aumenta} \\ 1 - F_j(\varepsilon_{ij}) & \text{Se a privação no atributo j aumenta à medida que } \varepsilon_j \text{ diminui} \end{cases}$$

(iii) Esquema de ponderação

A necessidade de se considerar um esquema de ponderação sobre os vários atributos seleccionados para se proceder à respectiva agregação surge com Halleröd (1994). O autor defende que nem todos os indicadores devem ter o mesmo contributo para a formação de um índice agregado de privação. Com o objectivo de valorizar de diferentes formas alguns atributos, estabelece-se um esquema de ponderação que permite atribuir um peso diferenciado a cada atributo, e por sua vez a cada categoria de bem-estar. Propõe-se o mesmo esquema de ponderação adoptado pelos autores das abordagens *Teoria Fuzzy Set* e *Totally Fuzzy and Relative*, ou seja, a construção dos ponderadores segundo a transformação logarítmica da inversa da média das funções de pertença aos atributos, dado pelas expressões:

$$w_j = \ln(1/p_j) \quad \text{e} \quad p_j = \frac{\sum_{i=1}^n \mu_{E_j}}{n} = \bar{\mu}_j$$

em que w_j representa o ponderador para o atributo j e p_j refere-se à média da função de pertença ao atributo j. A transformação logarítmica permite atenuar a influência de valores extremos de privação.

Assim, se se observar que um número reduzido de famílias se encontram privados de um dado bem ou serviço, atribui-se um peso mais elevado a esse indicador na agregação. Assume-se que, face a este atributo, quem se encontra privado está numa posição de maior desvantagem social por comparação à restante população.

(iv) Agregação dos atributos

Após a escolha dos atributos que dão o carácter multidimensional à presente análise, a construção das funções de associação dos atributos e a escolha do método de ponderação, procede-se à agregação desta informação com o intuito de se obter o índice agregado de privação e o índice de privação por categorias de bem-

-estar. Embora possam ser utilizadas diferentes metodologias de agregação das famílias e dos atributos previamente seleccionados como é o caso de técnicas estatísticas multidimensionais (Mayo, 2002, p.7), opta-se neste contexto, pela proposta de Chiappero-Martinetti (1994 citado em Miceli, 1998, p.11) e Cerioli e Zani (1990). Estes autores propõe que se efectue essa agregação mediante a soma ponderada da média das funções de pertença aos vários atributos, concretamente:

$$IAP = \sum_{j=1}^k w_j \overline{\mu_j} \quad \text{sendo } w_j \geq 0 \quad (j = 1, \dots, k) \quad \text{e} \quad \sum_{j=1}^k w_j = 1, \quad \text{em que } IAP \in [0; 1]$$

O índice agregado de privação permite, desta forma, evidenciar o nível de privação das famílias. Os casos extremos $IAP = 0$ (ausência de privação) e $IAP = 1$ (situação de privação) são praticamente impossíveis de se verificar em qualquer sociedade.

Por outro lado, tomando como relevante a obtenção do índice de privação por categoria de bem-estar, a sua determinação corresponde igualmente à soma ponderada da média das funções de pertença aos vários atributos, muito embora se considerem somente os atributos que constituem a respectiva categoria de bem-estar.

(v) Limiar de privação

No estudo da privação é possível definir um limiar abaixo do qual as famílias se encontram em risco de privação, à semelhança do efectuado aquando da análise da pobreza monetária.

Atendendo a que quanto maior o índice agregado de privação, maior a situação de privação da população em estudo, ensaiaram-se quatro tipos de limiares de privação distintos, concretamente 130 por cento, 140 por cento, 150 por cento e 160 por cento do índice agregado de privação, com vista à selecção de um desses limiares para a determinação do risco de privação.

De entre os principais critérios que permitiram sustentar a opção de se optar por um limiar de privação de 150% do índice agregado de privação, destacam-se os seguintes: a comparação com os limiares oficiais no contexto da pobreza monetária relativa, a percepção das famílias com maiores repercussões mediante as alterações nos limiares a considerar, a diferenciação do peso das categorias de bem-estar para as famílias em risco de privação de acordo com os vários limiares e a contextualização do fenómeno em Portugal.

Após a definição de limiar de privação, é possível determinar o risco de privação, de acordo como a análise do índice de privação de cada família² face ao limiar estabelecido. Assim, a proporção de famílias que apresentar um índice de privação inferior ao limiar de privação permite responder ao risco de privação.

2 O índice de privação de cada família pode ser expresso pela soma ponderada das funções de

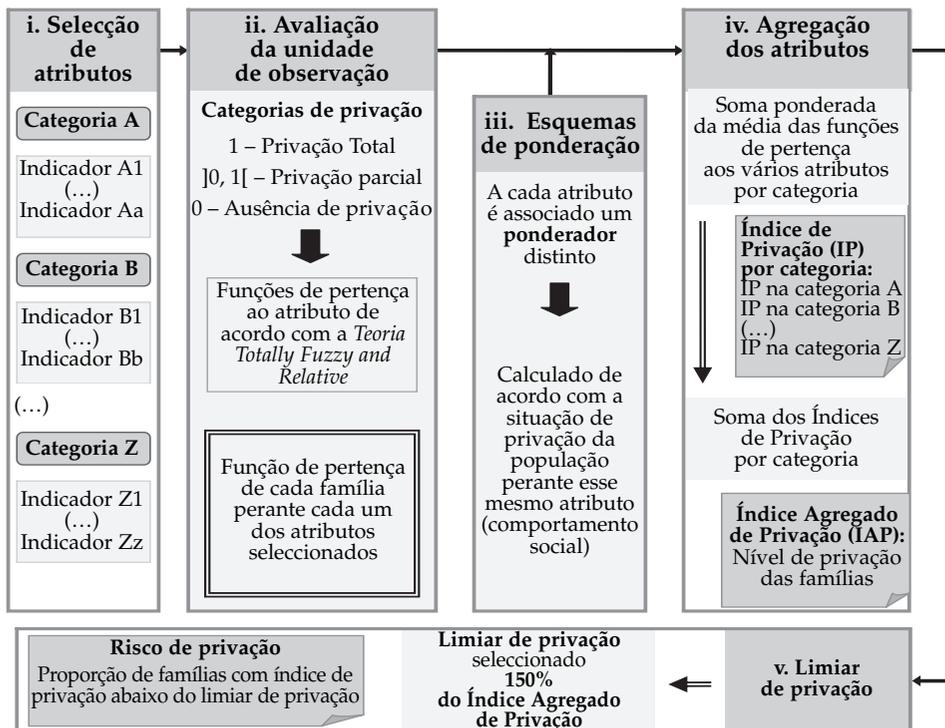
pertença aos vários atributos, concretamente, $\mu_p(i) = \sum_{j=1}^k w_j \mu_{E_j}(i)$.

Conclusão

Num contexto em que o conceito de privação surge como resposta à necessidade de observar a pobreza além da situação material das famílias, reconhece-se a importância de se ensaiar metodologias que permitam medir de forma mais directa esse conceito. Este artigo contribui para a sistematização de uma metodologia baseada na teoria de conjuntos difusos (*Teoria Fuzzy Set*), que visa perceber o nível de privação e o risco de privação das famílias. Adicionalmente, constitui mais valia na compreensão das diferentes categoriais de bem-estar que mais contribuem para o nível de privação.

A título de sistematização, apresenta-se um quadro síntese das várias etapas metodológicas. Apresentam-se os aspectos relevantes para a obtenção dos principais indicadores de privação em cada umas das etapas. Por um lado, o nível de privação das famílias, dado pelo índice agregado de privação e o contributo das várias categoriais de bem-estar para o nível de privação (índice de privação por categoria). Por outro lado, o risco de privação através da proporção de famílias com índice de privação abaixo do limiar estabelecido.

Interessa salientar que seria extremamente útil a aplicação da metodologia apresentada à realidade portuguesa. Tal análise possibilita o conhecimento dos níveis das principais categoriais de privação das famílias em Portugal. Além do mais constitui um válido complemento à abordagem tradicional unidimensional da pobreza monetária.



Referências Bibliográficas

- Brandolini, A. e D'Alessio, G. (2000), *Measuring well-being in the functioning space*, Documento de Trabalho apresentado na 26th General Conference of The International Association for Research Income and Wealth, Polónia.
- Cerlioli, A. e Zani, S. (1990), *A fuzzy approach to the measurement of poverty*, in Dagum, C. e Zenga, M. (orgs.), *Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty, Studies in Contemporary Economics*, Berlim, Spinger Verlag, pp. 272-284.
- Cheli, B. (1994), *Totally fuzzy and relative measures of poverty in dynamic context: an application to the British Household Panel survey, 1991-1992*, Documento de Trabalho, University of Essex, ESRC Research Centre on Micro Social Change.
- Cheli, B. e Lemmi, A. (1995), *A totally fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty*, *Economic Notes*, 24 (1), pp. 115-133.
- Costa, M. (2002), *A multidimensional approach to the measurement of poverty*, Documento de Trabalho 05, Luxemburgo, CEPS/INSTEAD.
- Desai, M. e Shah, A. (1988), *An econometric approach to the measurement of poverty*, *Oxford Economic Papers* 40, pp. 505-522.
- Eurostat (2005), *Material deprivation in the EU*, *Statistics in focus*, 21.
- Filipone, A., Cheli, A. e D'Agostino, A. (2001), *Addressing the interpretation and the aggregation problems in totally fuzzy and relative poverty measures*, Documento de Trabalho 22, University of Essex, Institute for Social and Economic Research.
- Filippone, A., Cheli, B. e D'Agostino, A. (2001), *Addressing the interpretation and the aggregation problems in totally fuzzy and relative poverty measures*, Documento de Trabalho 22, Colchester, University of Essex, ISER.
- Hallerod, B. (1994), *A new approach to the direct consensual measurement of poverty*, Discussion Paper 50, Sydney, University of New South Wales, Social Policy Research Centre.
- Lemmi, A., Pannuzi, N., Mazzoli, B. e Betti, G. (1997), *Misure di povertà multidimensionali e relative: il caso dell'Italia nella prima metà degli anni 90*, in Quintano C. (org.) *Scritti di Statistica economica* 3, Nápoles, Istituti di Statistica e Matematica, Istituto Universitario Navale di Napoli, Quaderni di Discussione, 13, pp. 263-319.
- Mack, J. e Lansley, S. (1985), *Poor Britain*, Londres, Allen & Unwin.
- Mayo, J. (2002), *Measuring deprivation in Spain*, Documento de Trabalho 9, Luxemburgo, CEPS/INSTEAD.
- Miceli, D. (1998), *Measuring poverty using fuzzy sets*, Documento de Trabalho 38, University of Canberra, National Centre for Social and Economic Modelling.
- Ringén, S. (1985), *Toward a third stage in the measurement of poverty*, *Acta Sociologica*, 28 (2), pp. 99-113.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Middlesex, Penguin Books.

Whelan, C., Layte, R. e Maître, B. (2003), *Persistent income poverty and deprivation in the European Union: an analysis of the first three waves of the European Community Household Panel*, *Journal of Social Policy*, 32 (1), pp. 1-18.

Zadeh, L. (1965), *Fuzzy sets*, *Information and Control*, 8, pp. 338-353.

A Privação nas Regiões da Grande Lisboa e Algarve (Estudos de Caso em 2004)

Carla Machado

Matemática (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Fátima Nascimento

Matemática (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Rita Fernandes

Economista (Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social)

Teresa Bomba

Economista (NOTRE-EUROPE Groupement d'études et recherche)

Resumo | Este artigo tem como objectivo apresentar uma análise da privação das famílias nas regiões da Grande Lisboa e Algarve. A análise resulta da aplicação de uma metodologia de privação a dois estudos de caso nestas regiões (veja-se o artigo “*Medição da privação – abordagem metodológica*”). A aplicação da metodologia a duas realidades regionais revela um conjunto de potencialidades quer na análise do nível de privação e do risco de privação das famílias, quer na comparação entre as regiões. Foi conduzido um inquérito específico – *Inquérito à Privação das Famílias* (IPF) com o objectivo de alargar o leque de informação estatística disponível a nível nacional para o estudo das condições de vida. O inquérito veio permitir atribuir um carácter mais diversificado e abrangente à medição da privação, passando a contemplar categorias de bem-estar como o acesso aos transportes e à saúde, e novos aspectos relacionados com as redes de sociabilidade, emprego e educação.

O “acesso à saúde” e as “condições do alojamento” são as categorias com incidência de privação e risco de privação mais elevados nas duas regiões. De entre as duas regiões estudadas, a população algarvia é a que se encontra numa situação mais vulnerável. A análise da privação em grupos familiares concretos revela uma maior vulnerabilidade das famílias arrendatárias dos seus alojamentos tanto na Grande Lisboa como no Algarve. Por outro lado, no Algarve as situações mais críticas encontram-se entre os idosos isolados, ao passo que na Grande Lisboa os casos mais preocupantes evidenciam-se entre as famílias numerosas, nomeadamente as que têm crianças.

Abstract | “**Deprivation in the Lisbon Metropolitan Area and in Algarve: two case studies (2004)**” This article presents an analysis of the extent of deprivation

experienced by Portuguese families in Lisbon metropolitan area and in Algarve. The results are based on a new methodology for measuring deprivation in Portugal (see article "Measuring Deprivation - a methodological approach"), and focus on a comparison between the two regions. We have conducted a specific survey - Survey on Families Deprivation (IPF) - to improve the quality of the existing national statistical data for the study of living conditions and enable a more robust regional analysis. Moreover, the survey has allowed for a more comprehensive measurement of deprivation. It included new welfare categories - such as access to transport and health -, and provides new metrics for sociability, employment and education. Our findings suggest that "Access to health" and "housing conditions" are the welfare categories where deprivation risk is the highest in the two regions. Overall, families in Algarve are the most vulnerable to deprivation. The analysis by family type provides evidence that families living in rented accommodations, both in Lisbon and in Algarve, experience more vulnerability. Specifically, in Algarve the most severe situations are found among the elderly living alone, while in Lisbon metropolitan area families, particularly those with dependent children, are more subject to deprivation.

Introdução

A necessidade de medição do fenómeno da pobreza além da vertente meramente monetária implica dispor de informação capaz de aferir as condições de vida das famílias. Assim, a determinação do nível de privação de uma dada população e, paralelamente, o risco de privação a que estão sujeitas, pressupõe trabalhar com fontes estatísticas adequadas. A nível nacional e europeu dispõem-se de dois inquéritos que permitem conhecer algumas das principais dimensões das condições de vida das famílias – o *Painel Europeu de Agregados Domésticos Privados* (PEADP) 1994-2001 e o *Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos* (ICOR) de 2004 – desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estatística. Ainda que estes instrumentos contenham um leque diverso de indicadores de condições de vida, existem algumas áreas por explorar, nomeadamente no que concerne aos transportes e à saúde, e alguns aspectos relacionados com as redes de sociabilidade, emprego e educação.

Com o intuito de contornar esta limitação e testar a operacionalidade do desenvolvimento de um Índice Agregado de Privação mais completo ao nível das condições de vida, a Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento desenvolveu em 2004 um *Inquérito à Privação das Famílias* (IPF) nas regiões do Algarve e da Grande Lisboa.¹ A implementação do inquérito a estas regiões permitiu desenvolver uma análise comparativa entre duas regiões com características sócio económicas e culturais diferenciadas.² Do ponto de vista estatístico, é também importante realçar que este instrumento de notação veio reforçar a capacidade estatística dos instrumentos nacionais de recolha de informação sobre as condições

1 O desenvolvimento de um Índice Agregado de Privação atenderá à metodologia exposta no artigo *“Medição da privação – abordagem metodológica”* apresentado no presente Caderno.

2 A região NUTS III da Grande Lisboa engloba os concelhos de Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira, Amadora e Odivelas, tendo sido entrevistados 335 famílias e 901 indivíduos. A região NUTS III do Algarve coincide exactamente com o distrito de Faro, considerando-se no âmbito deste inquérito 404 famílias e 1114 indivíduos.

de vida das famílias. Por outro lado, o tipo de informação é extremamente útil em termos de privação caso venha a ser aplicado a subpopulações específicas.

A construção do Inquérito à Privação das Famílias resulta de um trabalho conjunto entre a Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento e o Instituto Nacional de Estatística.

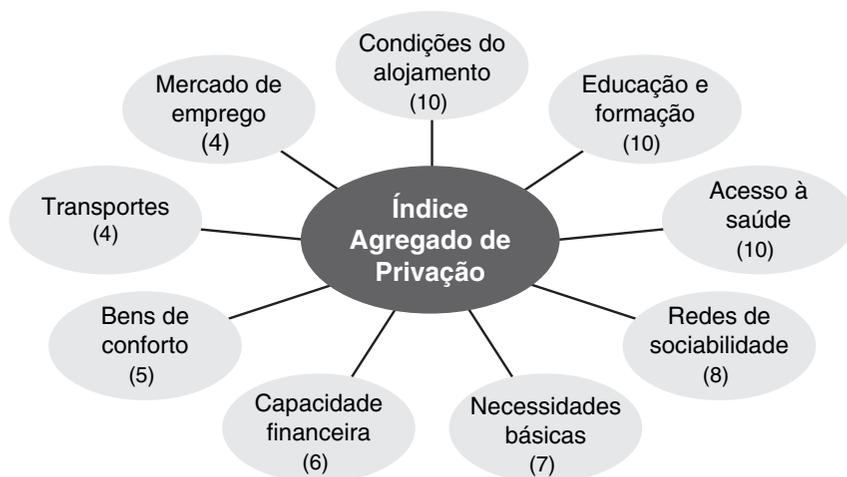
A informação estatística obtida a partir do IPF não está isenta de problemas. Se por um lado os dados resultantes deste inquérito dão resposta a uma maior diversidade de indicadores de condições de vida comparativamente com o PEADP, por outro, a falta de representatividade das amostras regionais impede uma análise completa nas regiões consideradas.

No entanto, o principal objectivo destes estudos de caso consiste em testar a operacionalidade de um Índice Agregado de Privação mais completo ao nível das condições de vida para as duas regiões específicas.

Opções Metodológicas para a Medição da Privação

O ensaio da metodologia proposta para a medição da privação, com base na Teoria dos Conjuntos Difusos (*Teoria Fuzzy Set*), é um dos principais propósitos na realização dos estudos de caso. A sua aplicação às diferentes etapas metodológicas implica tomar algumas opções. No que se refere à selecção de indicadores, definiram-se nove categorias de bem-estar distintas, contemplando diferentes áreas que conferem um carácter diversificado e abrangente ao fenómeno em estudo. Algumas das categorias consideram 10 atributos, outras somente 4 atributos, totalizando um conjunto de 64 atributos. O esquema que se segue apresenta as categorias de bem-estar seleccionadas e o respectivo número de atributos.

Esquema 1 Categorias de bem-estar seleccionadas para a construção do índice agregado de privação



O *Inquérito à Privação das Famílias* foi construído de forma a retirar vantagem da abordagem *Fuzzy Set*, concretamente, da possibilidade de se considerar diferentes níveis de privação para cada um dos atributos seleccionados. Neste sentido, $\frac{3}{4}$ dos atributos permitem diferenciar as famílias nas situações de:

- ausência de privação (nível de pertença 0 ao grupo de privação);
- privação total (nível de pertença 1 ao grupo de privação); e
- privação parcial (diferentes níveis de pertença ao grupo de privação compreendidos entre 0 e 1) de acordo com o comportamento social face ao respectivo atributo.

Os restantes atributos referem-se a variáveis dicotómicas (2 categorias), traduzindo somente a existência de duas situações extremas: ausência de privação e privação total.

De facto, as etapas metodológicas para a medição da privação são desenvolvidas de acordo com os atributos seleccionados e construídos no âmbito do *Inquérito à Privação das Famílias*, permitindo obter os seguintes indicadores para análise:

- um índice agregado de privação (IAP), que permite avaliar o nível de privação das famílias nas regiões da Grande Lisboa e Algarve;
- um índice de privação por categorias de bem-estar, que possibilita um conhecimento integrado das várias dimensões de bem-estar que mais contribuem para a maior exposição das famílias a situações de privação nas regiões da Grande Lisboa e Algarve;
- o risco de privação das famílias, que evidencia as famílias mais propensas a situações de privação nas regiões da Grande Lisboa e Algarve.

A Privação nas Regiões da Grande Lisboa e Algarve em 2004

Nível de Privação

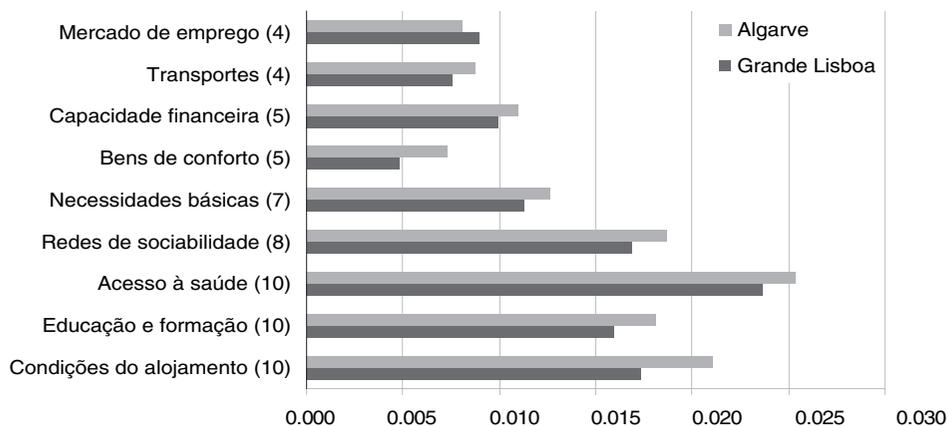
Os estudos de caso apontam para um nível de privação das famílias em 2004 relativamente mais elevado na região do Algarve do que na Grande Lisboa, respectivamente, 0,131 e 0,116.

Observando directamente as categorias de bem-estar com maior influência é possível notar que o “acesso à saúde” e as “condições do alojamento” são as categorias que transmitem maiores níveis de privação nas duas regiões em análise, ao mesmo tempo que fazem parte das categorias com maior número de atributos seleccionados. Seguem-se as “redes de sociabilidade” e “educação e formação” que, embora apresentem um contributo menos expressivo que as anteriores categorias, têm um papel de destaque no nível de privação das famílias em ambas as regiões.

De entre as categorias com menor número de atributos seleccionados, a região Grande Lisboa apresenta um nível de privação menos significativo essen-

cialmente nos “bens de conforto”, seguindo-se os “transportes”, enquanto que o Algarve revela um nível de privação menos acentuado ao nível dos “bens de conforto” e do “mercado de emprego”.

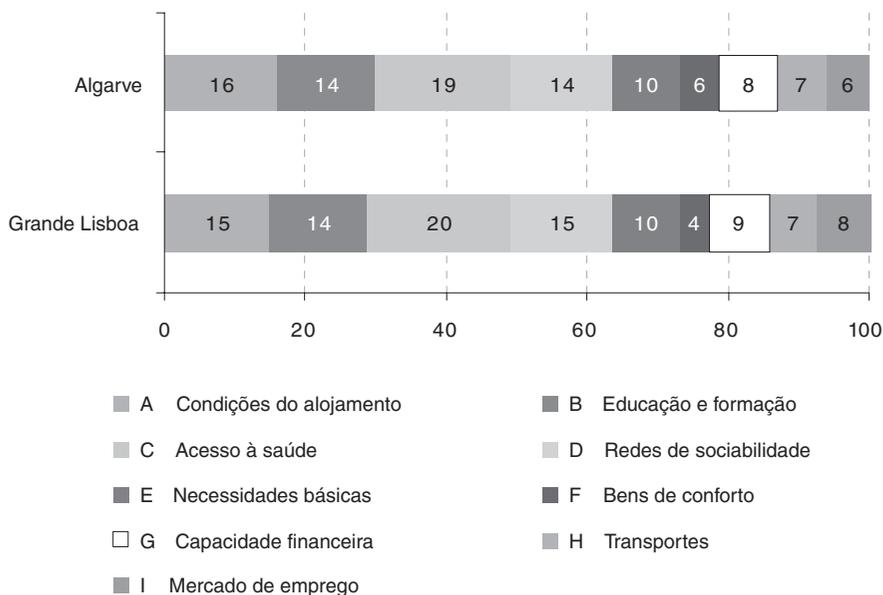
Figura 1 Índice de privação por categorias de bem-estar, Grande Lisboa e Algarve, 2004



Fonte: Cálculos efectuados com base no Inquérito à Privação das Famílias (IPF) realizado pela DGEEP/MTSS

Importa também destacar as principais diferenças entre as duas regiões. Os bens de conforto são mais escassos no Algarve que na Grande Lisboa, contribuindo com 6% para a formação do nível de privação das famílias algarvias, em oposição a 4% na Grande Lisboa. No que se refere ao mercado de emprego, a maior vulnerabilidade passa a figurar na Grande Lisboa, que embora contribua somente com 8% para o nível de privação, apresenta-se 2 pontos percentuais acima do observado para o Algarve.

Figura 2 Contributo das categorias de bem-estar para o nível de privação das famílias (%), Grande Lisboa e Algarve, 2004



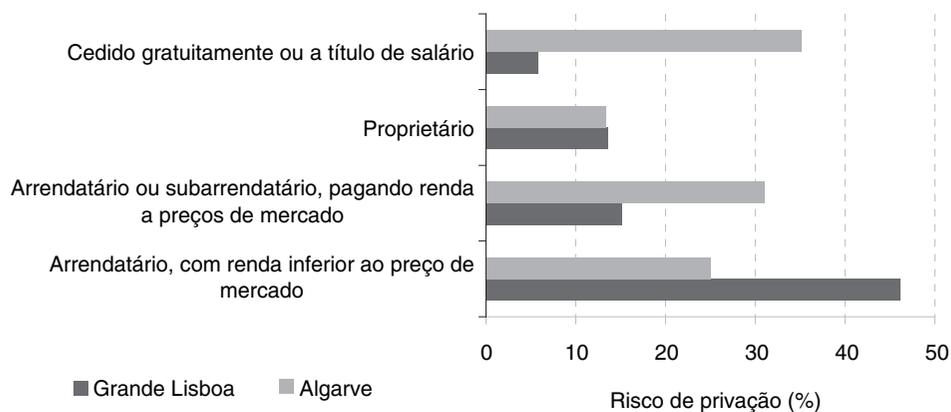
Fonte: Cálculos efectuados com base no Inquérito à Privação das Famílias (IPF) realizado pela DGEEP/MTSS.

Risco de privação

As famílias que vivem no Algarve apresentam maior vulnerabilidade a situações de privação do que as famílias da Grande Lisboa, evidenciado quer pelo nível de privação, quer agora pelo risco de privação. No Algarve o risco de privação das famílias situa-se nos 18%, dois pontos percentuais acima do risco de privação das famílias na Grande Lisboa.

O risco de privação das famílias varia consideravelmente de acordo com o regime de ocupação do alojamento. Na Grande Lisboa, os arrendatários apresentam um risco de privação mais acentuado, principalmente os que pagam uma renda inferior ao preço de mercado. No Algarve, além dos arrendatários, o risco de privação mais elevado abrange também os agregados cujo alojamento é cedido gratuitamente ou a título de salário. Deste modo, as famílias proprietárias dos seus alojamentos estão menos vulneráveis a situações de privação em ambas as regiões.

Figura 3 Risco de privação por regime de ocupação do alojamento, Grande Lisboa e Algarve, 2004



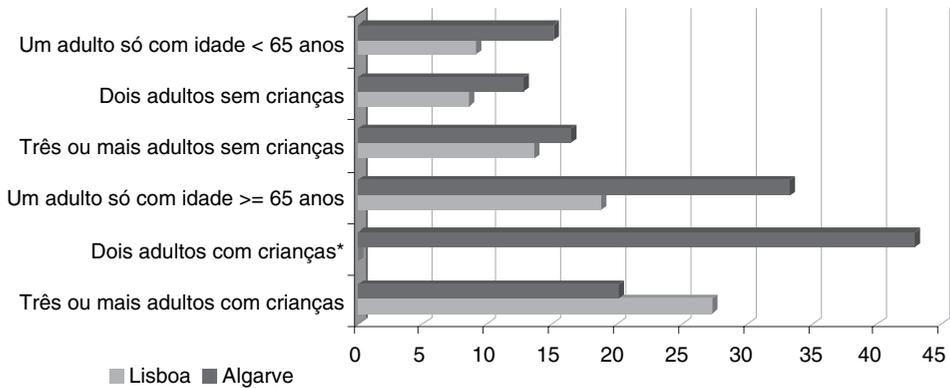
Fonte: Cálculos efectuados com base no Inquérito à Privação das Famílias (IPF) realizado pela DGEEP/MTSS.

A dimensão das famílias e a sua tipologia contextualizam algumas situações de privação. Em ambas as regiões, quer as famílias mais numerosas (quatro ou mais indivíduos), nomeadamente as que têm crianças, quer os indivíduos isolados (que vivem sozinhos), na sua maioria idosos, constituem as situações mais preocupantes em termos de privação.

De facto, $\frac{1}{3}$ das famílias numerosas da Grande Lisboa revelam estar em risco de privação, ao passo que no Algarve esse risco diminui para $\frac{1}{4}$. Além do mais, é na região da Grande Lisboa que o risco de privação é mais elevado em famílias mais numerosas com crianças. As famílias compostas por três ou mais adultos com crianças apresentam um risco de privação de 27%.

Por outro lado, as situações mais graves de privação para os indivíduos sós ocorrem na região algarvia, 24 %. Em Lisboa somente 16% dos indivíduos sós estão expostos a este tipo de situações. Mais especificamente são os idosos que vivem sozinhos na região do Algarve que apresentam um maior risco de privação (33%).

Figura 4 Risco de privação segundo a tipologia familiar, Grande Lisboa e Algarve, 2004



Fonte: Cálculos efectuados com base no Inquérito à Privação das Famílias (IPF) realizado pela DGEEP/MTSS.

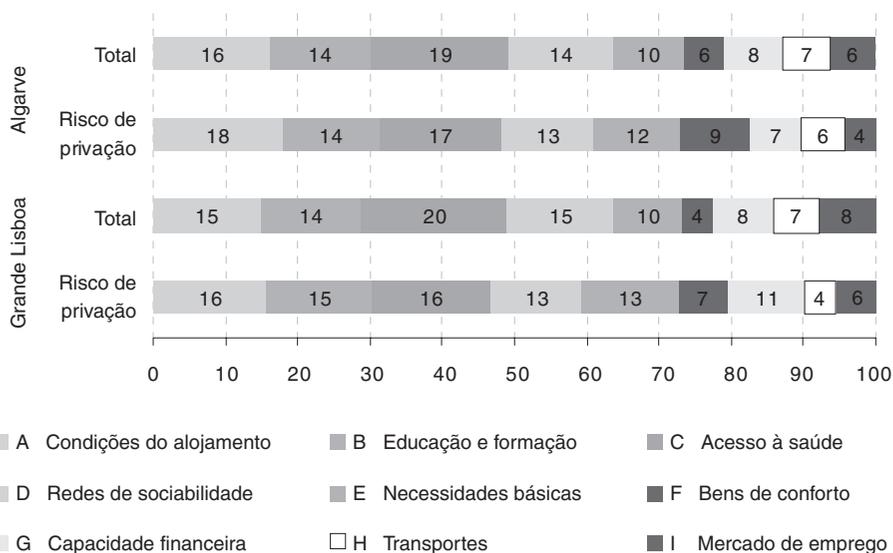
Notas: *O número de observações não é significativo pelo que conduz a valores contraditórios que não permitem retirar quaisquer conclusões.

O conceito de criança refere-se aos indivíduos com idade inferior a 16 anos.

À semelhança do que se verifica na análise do nível de privação, também aqui se reforça a ideia de que as categorias “condições do alojamento” e “acesso à saúde” contribuem de forma relevante para a determinação das famílias em risco de privação.

Além da importância que cada categoria possa ter para a situação de privação das famílias, em ambas as regiões, são as categorias de bem-estar “necessidades básicas” e “bens de conforto” que vêm um maior reforço da sua importância aquando da comparação do nível de privação da generalidade das famílias e das famílias mais propensas ao risco de privação. Por exemplo, quer na Grande Lisboa quer no Algarve as necessidades básicas contribuem com 10% para o nível de privação na generalidade das famílias, como visto anteriormente. Contudo, um olhar directo sobre a população mais propensa ao risco de privação mostra que a importância das “necessidades básicas” aumenta 3 p.p. na Grande Lisboa e 2 p.p. no Algarve. No mesmo sentido, observa-se um aumento de 3 p.p. da importância dos “bens de conforto” para a formação do nível de privação quando se compara o nível da generalidade das famílias com as famílias em risco de privação. No Algarve passa-se de 6% para 9%, e na Grande Lisboa de 4% para 7%, como evidenciado na figura seguinte.

Figura 5 Distribuição dos agregados em risco de privação por categorias de bem-estar, Grande Lisboa e Algarve, 2004



Fonte: Cálculos efectuados com base no Inquérito à Privação das Famílias (IPF) realizado pela DGEEP/MTSS.

Note-se ainda que na região de Lisboa a “capacidade financeira” assume um peso considerável – 11% quando se observam as famílias em maiores possibilidades de se encontrarem em risco de privação (em confronto com os 8% da generalidade das famílias). Por outro lado, os “transportes”, além de já apresentarem um contributo diminuto na explicação dos níveis de privação, o seu peso diminui ainda mais, passando de 7% para 4%, quando se observam somente as famílias com maior risco de privação.

Conclusão

A análise da pobreza numa perspectiva mais ampla, contemplando outros recursos que não exclusivamente os monetários e adoptando uma perspectiva multi-dimensional, constitui um avanço significativo no estudo da pobreza. Reconhece-se, desta forma, a importância que têm certas dimensões de bem-estar, como sejam, as condições do alojamento, o acesso a bens de conforto, a educação, a saúde, os meios de transporte, bem como a capacidade financeira das famílias, na caracterização das suas condições de vida.

A realização de estudos de caso, com base na implementação de um inquérito direccionado às famílias e aos seus indivíduos – *Inquérito à Privação das Famílias*, permitiu integrar os diversos aspectos caracterizadores da privação das famílias. Por um lado, testa-se a operacionalidade da metodologia de medição da priva-

ção, mediante uma abordagem multidimensional da pobreza, por outro expõe-se a necessidade de reforço de informação sobre condições de vida das famílias nas fontes estatísticas nacionais.

O risco de privação das famílias é relativamente mais elevado no Algarve (18,1%) do que na Grande Lisboa (16,1%). As famílias numerosas com crianças e os indivíduos isolados idosos são mais vulneráveis a esse risco, embora a primeira situação seja mais evidente na Grande Lisboa e a segunda no Algarve. Adicionalmente, as famílias com alojamentos arrendados estão mais sujeitas a estarem privadas de um leque vasto de condições de vida. Aliás, é no “acesso à saúde” e nas “condições do alojamento” que se evidencia um maior número de famílias em risco de privação.

Novos desenvolvimentos na análise da privação em Portugal deverão passar pela aplicação da metodologia de medição da privação ao território nacional. Desta forma, é possível obter um conhecimento mais aprofundado da evolução do nível de vida das famílias portuguesas e efectuar uma análise integrada das diferentes dimensões da sociedade que expõem as famílias a um maior risco de privação.

Referências Bibliográficas

- Barán, B., Rojas, A., Britez, D. e Barán, L. (1999), *Measurement and analysis of poverty and welfare using fuzzy sets*, Systemics, Cybernetics and Informatics/ISAS, 8 Human Information System.
- Cheli, B. (1994), *Totally fuzzy and relative measures of poverty in dynamic context: an application to the British Household Panel survey, 1991-1992*, Documento de Trabalho, University of Essex, ESRC Research Centre on Micro Social Change.
- Eurostat (2005), *Material deprivation in the EU*, Statistics in focus, 21.
- Fusco, A. (2003), *On the definition and measurement of poverty: the contribution of multidimensional analysis*, Documento de Trabalho apresentado na 3rd Conference on the capability approach: from sustainable development to sustainable freedom, University of Pavia.
- Mayo, J. (2002), *Measuring deprivation in Spain*, Documento de Trabalho 9, Luxemburgo, CEPS/INSTEAD.
- Miceli, D. (1998), *Measuring poverty using fuzzy sets*, Documento de Trabalho 38, University of Canberra, National Centre for Social and Economic Modelling.

Fundos de Reserva nos Sistemas Públicos de Segurança Social. Os Casos de Portugal e da Irlanda

Carlos Manuel Pereira da Silva

Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão

Resumo | As experiências dos fundos de reserva financeira da Segurança Social, investidos em activos financeiros públicos e privados, cujos rendimentos ajudam a atenuar as necessidades financeiras correntes da Segurança Social, variam de forma significativa, de país para país.

Na realidade estes fundos foram concebidos como um mecanismo de salvaguarda da sustentabilidade financeira dos regimes públicos de protecção social, imunizando-o contra riscos económicos (por exemplo, desemprego estrutural) que afectam a população activa.

Entre os sistemas que têm a totalidade da reserva financeira investida em obrigações do próprio Estado e os que investem preferencialmente em acções, existe toda uma variedade de casos concretos em que os títulos da dívida pública se combinam com aplicações em acções das empresas.

Na Lei de Bases da Segurança Social é reforçado o papel da capitalização pública de estabilização no que diz respeito ao equilíbrio financeiro do Sistema Previdencial.

O objectivo do Fundo de Reserva português, investido numa carteira diversificada, cuja componentes principais são obrigações dos Estados da Zona Euro, é a estabilização financeira do regime de repartição e não a titularização de quaisquer direitos dos activos participantes .

Neste artigo analisamos os fundos de reserva de três países, Portugal com uma carteira mista que inclui obrigações do Estado Português, Irlanda com uma carteira mista sem activos do Estado irlandês e maioritariamente investido em acções e Estados Unidos, só com obrigações do Tesouro Americano, e tentamos demonstrar que eles não são fundos de garantia das pensões, calculadas actuarialmente, apesar de o seu montante estar referido a anos de pensões e o seu horizonte de utilização ser medido em termos de médio e longo prazo.

Abstract | “The Reserve Funds’ Role in Public Pension Schemes” The experiences concerned with the Social Security reserve funds invested in public and private financial assets, whose returns help to meet the current Social Security financing needs, differ significantly from country to country.

In fact, such funds were designed as a mechanism to ensure the financial sustainability of the public social protection schemes, making them immune to economic risks (for example, structural unemployment) that affect the working population.

Besides the systems with all their financial reserve invested in State bonds and those that invest, preferably, in shares, there is a great variety of cases where the gilt-edged securities are combined with applications in enterprises’ shares.

The Social Security Basic Law reinforces the role played by the public stabilization capital in the financial balance of the Providential System.

The objective of the Portuguese Reserve Fund, invested in a diversified portfolio, mainly composed of Euro Zone States’ bonds, is the financial stabilization of the redistribution scheme and not to ensure the holding of any rights to the participating working population.

In this article, we analyse the reserve funds of three countries: Portugal with a mixed portfolio that includes State bonds, Ireland with a mixed portfolio without Irish State bonds and invested mostly in share, and the United States with only American Treasury bonds. We try to demonstrate that they are not pensions’ guarantee funds estimated on an actuarial basis, although their amount is referred to pensions’ years and their horizon is measured in terms of medium and long term.

Na Lei de Bases da Segurança Social é reforçado o papel da capitalização pública de estabilização no que diz respeito ao equilíbrio financeiro do Sistema Previdencial.

O objectivo do Fundo de Reserva português é a estabilização financeira do regime de repartição e não a titularização de quaisquer direitos dos activos participantes.

Neste artigo analisamos os fundos de reserva de três países, Portugal, Irlanda e Estados Unidos, e tentamos demonstrar que eles não são fundos de garantia das pensões, calculadas actuarialmente, apesar de o seu montante estar referido a anos de pensões e o seu horizonte de utilização ser medido em termos de médio e longo prazo.

Na realidade estes fundos foram concebidos como um mecanismo de salvaguarda da sustentabilidade financeira dos regime públicos de protecção social, imunizando-o contra riscos económicos (por exemplo, desemprego estrutural) que afectam a população activa.

O nosso artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira secção analisamos as causas da criação dos fundos de reserva da segurança social. Na secção dois apresentamos três tipos diferentes de fundos de reserva respectivamente de Portugal, Irlanda e Estados Unidos. A comparação entre os fundos de reserva de Portugal e da Irlanda é tratada na secção três. A diferença entre os Fundos de Reserva Públicos e os Fundos de Garantia das Pensões Privadas é o objecto da secção quatro. Finalmente, na secção cinco, abordamos a problemática dos Regimes Complementares de Pensões e a garantia das pensões privadas.

As Causas da Criação dos Fundos de Reserva da Segurança Social

A necessidade dos Estados garantirem a sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social está, em parte ligada, a um dos problemas mais sensíveis dos Sistemas Públicos de Pensões em regime de repartição: o da sua grande depen-

dência do rácio entre activos que contribuem para o financiamento do sistema e os pensionistas que beneficiam de prestações pagas pelo sistema. Este rácio de dependência, é influenciado, entre outros factores, por flutuações na demografia, seja pela queda da fecundidade, seja pelo aumento da esperança de vida, que impedem a manutenção de um nível de substituição de gerações adequado, e por movimentos negativos na taxa de emprego.

Nas primeiras fases de funcionamento do sistemas, baseado no método de repartição (*pay-as-you-go*), o rácio de dependência económica era suficientemente elevado para financiar as necessidades de consumo dos pensionistas. Esta situação deu origem a excedentes de receitas que foram sendo acumulados sob a forma de reservas financeiras no interior dos sistemas públicos. Estas foram consolidadas com a entrada progressiva no mercado de trabalho de um número crescente de mulheres.

Em muitos países ocidentais, caso da França e da Alemanha, a emigração, favorecendo a entrada de grandes contingentes de pessoas activas nas classes etárias activas, contribuiu igualmente para a melhoria das finanças da Segurança Social.

Actualmente, a degradação dos rácios demográficos e a grande dependência dos idosos nas idades mais elevadas, conjugada com elevados níveis de desemprego, tem vindo a diminuir as capacidades de alimentação da reserva financeira dos sistemas públicos e, conjuntamente, a terem de ser usados, antes dos prazos esperados, para cobrir défices temporários dos mesmos. É óbvio que contribuem, igualmente, para esta degradação, as mudanças económicas e sociais que criaram novas categorias de desemprego e de invalidez tecnológica, cujas prestações não tiveram a necessária contrapartida em matéria de financiamento.

Alguns Exemplos de Fundos de Reserva

Existem poucos estudos sobre os fundos públicos de reserva. Um dos mais relevantes é o de Palácios (2002). Nele são abordados os casos da Suécia, Japão, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda. A emergência destes fundos está ligada à reformas dos sistemas públicos de pensões devido ao envelhecimento das populações seguras.

As experiências dos fundos de reserva financeira, investidos em activos financeiros públicos e privados, cujos rendimentos ajudam a atenuar as necessidades financeiras correntes da Segurança Social, variam de forma significativa, de país para país.

Entre os sistemas que têm a totalidade da reserva financeira investida em obrigações do próprio Estado e os que investem preferencialmente em acções, existe toda uma variedade de casos concretos em que os títulos da dívida pública se combinam com aplicações em acções das empresas.

O Caso Americano

Nos Estados Unidos, o *trust fund* da Segurança Social, cujo montante deve ser suficiente para cobrir até dois anos e meio de prestações com pensões, permite, segundo o relatório do Actuário Chefe, manter o equilíbrio financeiro do sistema de pensões durante 75 anos. Este *trust fund* está totalmente investido em títulos do tesouro americanos.

O fundo de reserva detém somente emissões especiais vendidas exclusivamente para os *trust funds* das pensões¹ públicas de velhice e de invalidez.

Estes títulos são de dois tipos: certificados de dívida de curto prazo e obrigações de longo prazo. Os certificados de dívida são emitidos numa base diária para aplicação das receitas não usadas para financiar as despesas correntes, e têm maturidade no dia 30 de Junho seguinte à data de emissão dos títulos. As emissões especiais de obrigações, por outro lado, são normalmente adquiridas apenas quando as emissões especiais de qualquer tipo se vencem em 30 de Junho.

Até 15 de Fevereiro de 2005, o *Trust Fund* da invalidez (DI *Trust Fund*) detem um pequeno montante de obrigações transaccionáveis (obrigações destinadas ao público).

Quadro 1 Investimentos detidos pelos *Trust Funds* de Velhice e de Invalidez (fim de 2004-2005)

(Montantes em milhares \$US)

Anos	Emissões Especiais		Emissões Públicas	Montante. Total	Médias Ponderadas	
	Obrigações	Certificados de Dívida			Taxa de Juro (%)	Anos para a Maturidade
2004	\$1.597.486.973	\$89.467.903	\$30.250	\$1.686.985.126	5,492	7,237
2005	\$1.756.961.366	\$102.479.299	0	\$1.859.440.665	5,262	7,244

Fonte: EUA *Trust Fund*.

Nota sobre as médias ponderadas: Uma taxa de juro média é ponderada pelo montante investido a cada taxa de cupão. Da mesma forma, um número médio de anos para a maturidade é o prazo para a maturidade ponderado pelo montante para cada data de maturidade.

Como se pode constatar as emissões especiais de títulos da dívida pública americana representam a totalidade da carteira do Fundo, sendo a maior componente constituída por obrigações do Tesouro.

O Caso Irlandês

Na Irlanda, o Fundo de Reserva foi criado em 2001, com o objectivo de² “cobrir o mais possível os custos da protecção social e do serviço público de pensões de 2025 até, pelo menos, 2055, quando esses custos são projectados para aumentarem dramaticamente devido ao envelhecimento da população”. Ele não pode estar investido em dívida pública do Estado Irlandês e é alimentado ao ritmo de,

1 O OASI *Trust Fund* diz respeito ao sistema de pensões de velhice e o DI *Trust Fund* diz respeito aos sistema de pensões de invalidez.

2 *National Pensions Reserve Fund of Ireland*.

pelo menos, 1% do PIB anual até atingir cerca de 45% do Produto Interno Bruto deste país. A dotação inicial do seu capital fez-se com base numa parte das receitas da privatização da Eircom (então Telecom da Irlanda).

A utilização do fundo para cobrir défices do sistema de pensões, só é possível a partir de 2025.

No quadro seguinte, vemos que o Fundo de Reserva Irlandês está investido, em larga proporção, em acções.

Quadro 2 O Fundo de Reserva da Irlanda

	2002	2003	2004
Dívida Pública	17,43%	14,07%	12,75%
Outra Dívida	56,91%	71,72%	76,33%
Rendimento Variável	0,00%	0,00%	0,10%
Imobiliário	25,13%	13,47%	10,59%
Liquidez	0,53%	0,74%	0,24%
Outros Activos	0,00%		0,00%
Total (milhões Euros)	7.389,00	9.524,90	11.651,10

Fonte: *National Pensions Reserve Fund Commission*.

O Caso Português

A capitalização Pública e Privada³ está consagrada na Lei de Bases da Segurança Social⁴. A capitalização pública é destinada a manter o equilíbrio financeiro de curto e médio prazo e a capitalização privada é destinada ao desenvolvimento do Sistema Complementar de Pensões.

O objectivo da capitalização publica é o de “promover a sustentabilidade financeira do sistema, como garantia de adequação do esforço exigido aos cidadãos ao nível do desenvolvimento económico e social alcançado”.

O financiamento do Sistema deve ser realizado segundo princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva. Está prevista a consignação de receitas fiscais, tendo em vista, designadamente, o financiamento das medidas resultantes da diferenciação positiva em favor dos baixos rendimentos.

O regime financeiro do Sistema de Segurança Social deve, assim, conjugar as técnicas de repartição e de capitalização, por forma a ajustar-se à alteração das condições económicas, sociais e demográficas.

A lei determina que uma “parcela entre 2 a 4 pontos percentuais das cotizações da responsabilidade dos trabalhadores” seja depositada num fundo de reserva, a ser gerido em regime de capitalização, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.

3 *Cette loi prévoit aussi capitalisation Privée est aussi.*

4 Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro de 2002.

O Fundo de Estabilização da Segurança Social portuguesa (FEFSS), criado em 1989, é a almofada do Sistema Público de Segurança Social gerido pelo Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS). Este Fundo ascendia, em finais de 2004, a cerca de 5,8 mil milhões de euros, investidos em activos financeiros.

A composição da carteira do Fundo evoluiu da seguinte forma:

Quadro 3 Fundo de Estabilização da Segurança Social

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dívida Pública	73,16%	73,34%	56,49%	51,51%	51,45%	52,32%	53,66%
Outra Dívida	7,72%	14,66%	23,68%	28,76%	30,13%	22,53%	20,60%
Rendimento Variável	1,54%	5,10%	8,64%	10,49%	6,79%	9,41%	13,63%
Imobiliário	0,32%	0,52%	0,89%	1,51%	1,56%	1,43%	1,78%
Liquidez	17,27%	6,38%	10,30%	7,61%	7,20%	11,21%	7,12%
Reserva Estratégica					2,87%	3,10%	3,19%
Provisões e Impostos				0,12%	0,00%	0,00%	0,02%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Total (milhões de euros)	1 647,5	2 294,87	3 075,13	3 798,64	4 716,95	5 428,30	5 779,05

Fonte: Instituto Gestão de Fundos de Capitalização.

Vemos que a componente obrigações do Estado Português representa a maior parte da carteira de investimentos, mas essa situação decorre da obrigação legal de o Património estar aplicado em, pelo menos, 50% naquele tipo de activos. A componente outras obrigações inclui activos da dívida de outros Estados-Membros da UEM e de empresas. A componente accionista representa menos de 10% do total da carteira, embora legalmente se possa atingir o patamar de 20%.

Em comparação com os dois *trust funds* mencionados, EUA e Irlanda, vemos que o Fundo português está numa situação intermédia. Ele tem menos obrigações do Estado do que o americano mas tem menos acções do que o Fundo Irlandês.

Rácios Demográficos e Estratégias de Investimento Diferentes

Quando se compara, mais em detalhe, o caso de Portugal e o da Irlanda, constata-se que os rácios demográficos são diferentes. São menos gravosos na Irlanda e piores em Portugal. Daqui decorre que a Irlanda cujo processo de envelhecimento é mais lento⁵, investe mais em acções, enquanto que Portugal, cujo processo de envelhecimento é mais rápido⁶, investe mais em obrigações.

5 De acordo com a Lei que o regulamenta, o Fundo de Reserva das Pensões da Irlanda só pode começar a ser utilizado em 2025.

6 Segundo as mais recentes projecções do Governo, o Fundo de Estabilização Português começará a ser utilizado a partir de 2015.

Quadro 4 Rácios Demográficos

	2002		2003		2004	
	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal
Rácio de dependência idosos			16,40%	24,70%	16,40%	24,90%
Rácio dependência idosos em 2013			17,30%	24,50%		
Pop. > 65	11,10%	16,60%	11,10%	16,70%	11,20%	16,80%
Pop. 50-64	14,90%	17,10%	15,10%	17,30%	15,20%	17,40%
Pop. 25-49	36,40%	36,60%	36,60%	36,90%	36,80%	37,10%
Pop. 15-24	16,40%	13,80%	16,20%	13,40%	15,90%	13,00%
Pop. 15-64	67,70%	67,50%	67,90%	67,60%	67,90%	67,50%
Pop. < 15	21,20%	15,90%	21,00%	15,80%	20,90%	15,70%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,10%	100,00%	100,00%
Pop. Total (milhares)	3.899,9	10.329,3	3.963,7	10.407,5	4.027,7	10.474

Fonte: Eurostat.

Constata-se que Portugal, que tem sensivelmente 2,6 mais população do que a Irlanda, tem, em termos relativos, menos população jovem, mais população idosa e a mesma população activa, mas com peso superior nas faixas etárias mais elevadas.

Esta composição etária parece reflectir-se na estrutura da carteira de activos financeiros dos respectivos Fundos de Reserva.

Quadro 5 Fundo Reserva (Irlanda) / Fundo de Estabilização (Portugal)

	2002		2003		2004	
	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal	Irlanda	Portugal
Dívida Pública		51,45%	0,00%	52,32%	0,00%	53,66%
Outra Dívida	17,43%	30,13%	14,07%	22,53%	12,75%	20,60%
Rendimento Variável	56,91%	6,79%	71,72%	9,41%	76,33%	13,63%
Imobiliário	0,00%	1,56%	0,00%	1,43%	0,10%	1,78%
Liquidez	25,13%	7,20%	13,47%	11,21%	10,59%	7,12%
Outros Activos	0,53%	2,87%	0,74%	3,10%	0,24%	3,19%
	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%	0,02%
Total (milhões Euro)	7.389,00	4.716,95	9.524,90	5.428,30	11.651,10	5.779,05
Rentabilidade Real desde Início					3,10%	2,91%
Rentabilidade Nominal					6,90%	5,45%
Rentabilidade Real Anual	-16,70%	0,21%	9,30%	4,45%	9,00%	3,46%
Rentabilidade Nominal Anual	-12,10%	2,51%	12,80%	6,50%	11,20%	5,90%
Peso Fundo no GDP	8,30%	3,7%	8,90%	4,20%	9,50%	4,70%
Peso Pensões GDP	3,80%	11,40%	3,90%	11,90%		

Vemos que o peso das pensões no PIB é, em Portugal, muito superior ao da Irlanda, cerca de três vezes, mas que o peso do Fundo de Estabilização no PIB é metade do Fundo de Reserva da Irlanda.

É importante referir que, em 2004, o PIB por habitante da Irlanda (paridades de poder de compra), representava cerca de 137,2% do PIB da Europa dos 25, em crescimento desde 2001, enquanto Portugal representava apenas 72,2%, em decréscimo desde 2001.

Em 2004 a Irlanda investiu em activos financeiros de rendimento variável, 76,33% da carteira, contra apenas 13,63% para Portugal. Pelo contrário, não tem qualquer investimento em dívida pública nacional, contra 53,66% para Portugal.

A rentabilidade da carteira irlandesa, desde o início, é de 6,90% contra 5,45% para a carteira portuguesa.

Quadro 6 Pib per capita

	2001	2002	2003	2004
Portugal				
(Euro)	16.600	17.100	15.800	16.300
% Euro 25	79,8	79,3	79,3	72,2
Irlanda				
(Euro)	26.900	28.600	29.100	31.000
% Euro 25	129,0	133,1	134,2	137,2

Fonte: Eurostat.

Para Orszag (2002) a *performance* dos fundos de reserva, embora importante, está condicionada pela sua utilização na gestão da dívida pública. O caso português é, nesse domínio, esclarecedor. Ao comprar dívida pública em circulação o Fundo de Estabilização ajuda a cumprir o rácio da dívida imposto a Portugal.

Os Fundos de Reserva Públicos e a Garantia das Pensões

Os Fundos de Reserva da Segurança Social, não têm qualquer objectivo de garantia de direitos adquiridos dos activos em relação ao sistema público de pensões, nem sequer constituem uma garantia das pensões vitalícias em curso dos beneficiários no período da reforma.

No caso português, o objectivo do Fundo de reserva é estabilizar o equilíbrio do regime de repartição e não se destina a titularizar quaisquer direitos dos participantes activos. Não é, por isso, um Fundo Garantia. É apenas um mecanismo de salvaguarda do regime público imunizando-o, tanto quanto possível, contra os riscos demográficos e económicos que afectam a população activa.

Trata-se de uma medida sensata de previdência pública, semelhante à que já existe em muitos outros países nomeadamente nos Estados Unidos da América e nalguns países da Europa, como a Suécia, a Irlanda e os Países Baixos. Nos EUA o montante do *trust fund* atinge já a impressionante soma de 1.859,4 biliões

de dólares equivalente, a cerca de dois anos de pensões e que, de acordo com o Departamento Actuarial da Segurança Social, permitirá manter o sistema financeiramente equilibrado pelo menos durante mais 75 anos.

É certo que muitos autores contestam a utilidade deste *trust fund* com o argumento que, estando investido em títulos da dívida pública americana, cria a ilusão de uma sustentabilidade financeira de longo prazo que não existirá e falseia o montante do *déficit* público.

No espírito da lei portuguesa, este fundo de reserva vem institucionalizar a dotação regular de uma parte das contribuições para o actual Fundo de Estabilização, em vez de este continuar a ser alimentado apenas pelos excedentes do Regime Geral⁷. Diz-se dotação regular porque, em caso de ocorrência de condições económicas adversas que afectem as despesas com prestações, o mecanismo pode não ser aplicado.

Os fundos de garantia das pensões têm como objectivo assegurar o pagamento das pensões em curso ou das pensões diferidas relativas aos direitos adquiridos dos activos, devido à insolvência das entidades promotoras dos Planos de Pensões.

Nos Estados Unidos, talvez o exemplo mais paradigmático devido à longa experiência dos Fundos de Pensões, a garantia das pensões é assegurada pelo PBGC (*Pension Benefit Guarantee Corporation*), sendo as entidades cobertas obrigadas a pagarem um prémio de seguro e a obedecerem a critérios muitos estritos no que se refere a direitos adquiridos (*vested rights*) e portabilidade dos direitos (*portability rights*).

Neste país o *Employee Retirement Security Act* de 1974 (ERISA) define a política pública das pensões na presunção de que os planos de pensões patrocinados pelas empresas privadas deverão ser geridos no melhor interesse dos beneficiários desses planos.

Regimes Complementares e Garantia das Pensões Privadas

Não se pode, porém, confundir a capitalização pública de estabilização com a técnica de capitalização de financiamento das pensões de reforma. A forma de dotação do fundo de reserva não resulta de uma operação de capitalização tradicional. Esta implicaria que, avaliado o montante ideal do fundo a constituir e tendo em conta uma taxa de juro, a taxa de contribuição a aplicar ao grupo de activos, para dotar o fundo num prazo razoável, seria uma consequência necessária.

Ora o governo regulamenta, *à priori*, o montante da taxa a aplicar aos salários dos trabalhadores activos, durante um horizonte razoável de tempo, findo o qual, e atingido o objectivo de pelo menos dois anos de pensões, essa contribuição fica, ao que parece, livre para os trabalhadores.

7 Os saldos do Regime Previdencial têm vindo a diminuir e prevê-se que sejam negativos dentro de 5 a 10 anos (Anexo sobre Sustentabilidade da Segurança Social no Orçamento 2006).

A técnica de financiamento em capitalização das pensões de reforma, que pode ser colectiva ou individual, pressupõe que, definida a prestação a conceder à idade de reforma, no caso português uma pensão em função de uma média salarial, a taxa de contribuição decorrente dependa da idade, individual ou ponderada pelo grupo, e da taxa de juro sem risco no mercado financeiro.

A gestão destes regimes pode ser pública ou privada e a própria lei admite que possa existir um regime de pensões complementares de iniciativa pública de benefício definido.

A criação de um regime de Pensões Complementares, tem como objectivo introduzir no sistema de pensões uma componente de poupança, em contribuição definida, mas que não põe em causa a necessidade de manter reservas financeiras no sistema de repartição, de prestação definida.

É neste Sistema Complementar privado, que titulariza direitos sobre os fundos de cobertura das pensões complementares, que se coloca a questão da garantia. Com efeito na Lei de Bases estabelece-se que “No prazo máximo de dois anos... serão fixados os mecanismos de garantia de pensões através da mutualização dos riscos...”

Até hoje, o regime Complementar não foi regulamentado, devido, segundo o governo, à perda de receitas imediatas, apesar de a longo prazo haver ganhos significativos⁸.

Conclusão

Como já se referiu, um dos problemas mais delicados que afectam a perenidade dos Sistemas Públicos de Pensões é a sua sustentabilidade financeira de longo prazo, uma vez que, de acordo com o contrato intergeracional, é suposto que cada geração activa suporte os custos com as prestações da que a precedeu no mercado de trabalho, e espera receber da geração seguinte a mesma garantia.

A capitalização pública de estabilização, ao gerar rendimentos financeiros adicionais, pode contribuir para esse objectivo, mas não pode de forma alguma substituir as medidas de reequilíbrio que devem ser tomadas para fazer face aos acréscimos de custos com pensões derivados do prolongamento da vida humana, não pré-financiados e do aumento da dependência económica por invalidez, quer durante a fase activa quer durante o período de reforma.

Um sistema misto de pensões, em que se associa uma pensão de base, em regime de repartição, com uma pensão complementar obrigatória, pré-financiada em regime de capitalização, cuja gestão pode ser delegada em entidades financeiras especializadas, públicas ou privadas, é um modelo de protecção social diferente.

8 No Livro Branco da Segurança Social, apresentado em 1997, o saldo entre a perda de receitas imediatas, devido à introdução de um regime complementar, e os ganhos a longo prazo por diminuição da prestação pública, era positivo.

Os sistemas de segurança social públicos, com regimes complementares de pensões privados, em capitalização, levantam problemas de solvência, de garantia de direitos e de confiança a que importa responder. Os escândalos dos fundos de pensões americanos aí estão para mostrar que o mercado, sem regulação, pode não garantir os rendimentos de substituição que os trabalhadores esperam receber no futuro.

Referências Bibliográficas

- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1997). *Livro Branco da Segurança Social*, Edição MTSS, Lisboa.
- National Pensions Reserve Fund Commission (2004). *Annual Report*, Dublin.
- Orzsag, M. (2002), *International lessons on public pensions reserves, European pensions & investment news*, FT Business.
- Palacios, R. (2002), *Managing Public Pensions Reserves. Part II: Lessons from five recent OECD Initiatives*, The World Bank.
- Silva, C. Pereira (1998), *Equilibrium in social security funding. The transition from a pay-as-you-go system to a partial capitalised pension system, Proceedings of the 26th International Congress of Actuaries*. Birmingham.
- The Board of Trustees (2004). *The 2004 OASDI Annual Report*. Social Security USA.

As Reformas da Segurança Social na UE

Fernando Marques

Gabinete de Estudos da CGTP-IN

Resumo | Abordam-se as reformas realizadas na Europa dos Quinze, nos países do alargamento pertencentes à Europa Central e Oriental e em Portugal. As reformas apresentam aspectos comuns nos países da UE15: limitação das despesas futuras com as pensões em repartição; redução do custo com o trabalho; maior ligação entre segurança social e política de emprego; maior recurso ao financiamento por impostos; a criação de fundos de reserva. Conclui-se ter-se enfraquecido o sistema público em regime de repartição em resultado da promoção de instrumentos de capitalização.

Salienta-se, quanto aos países da Europa Central e Oriental, o forte impacto da transição sobre a segurança social. Referem-se como principais aspectos das reformas: enfraquecimento da protecção social implícita; recurso a medidas de emergência; adopção de medidas menos conjunturais, sendo destacada a reforma das pensões. Alguns países efectuaram reformas radicais e procederam à privatização parcial dos regimes de pensões. Conclui-se que a emergência de fundos de pensões privados tende a acentuar as desigualdades.

Em Portugal, salientam-se as efectuadas no período de 1996-2001, sendo aprovada nova legislação que procedeu a uma nova ordenação do sistema de segurança social; conduziu à mudança do cálculo das pensões; diversificou as fontes de financiamento; melhorou as pensões mínimas. A formação de um novo governo em 2002 reabriu a discussão sobre os princípios estruturadores do sistema sendo aprovada nova legislação com vertente liberalizadora. Com o Governo actual abriu-se um novo processo, actualmente em curso.

Abstract | “Social Security Reforms in the EU” This article deals with the social security reforms carried out in the EU 15, in the countries of Central and Eastern Europe (countries of the last EU enlargement) and in Portugal. The reforms in the EU15 have in common many aspects: reduction of the future

expenditures with pensions on a repartition basis; reduction of labour costs; closer relationship between social security and employment policy; taxation as an increasing financing source; creation of reserve funds. It is found out that the public pension system on a repartition basis became weaker as a result of the promotion of capitalization instruments.

In what refers to the Central and Eastern Europe countries the transition has had a strong impact on social security. The main aspects of the reforms to be pointed out are: weakening of the implicit social protection; application of emergency measures; adoption of measures not so much based on cyclical trends, being pointed out the reform of pensions. Some countries have carried out radical reforms and the partial privatisation of the pension schemes. It is concluded that the private pension funds tend to aggravate inequalities.

In Portugal, they should be pointed out the reforms carried out in the period 1996-2001, having been approved new legislation on a new arrangement of the social security system, a new formula for the pensions calculation, a diversification of the financing sources, an increase of the minimum pensions. The formation of a new government, in 2002, reopened the discussion on the structuring principles of the system, having been approved new and more liberal legislation. With the present Government a new process is under way.

As Reformas da Segurança Social na UE

Desde os anos 80 que se discutem e se põem em prática medidas de reforma da segurança social. O envelhecimento demográfico tem sido a principal justificação, mas por detrás do argumento está também a intenção de enfraquecer ou de substituir sistemas baseados na solidariedade entre gerações. É assim que, nos anos 90, organizações internacionais de carácter económico, como a OCDE e o Banco Mundial, intensificam a pressão no sentido de dismantelar os actuais sistemas geridos em regime de repartição¹. Este artigo procura salientar os principais aspectos das reformas realizadas na União Europeia distinguindo a Europa dos Quinze dos países do alargamento (ou melhor, dos países da Europa Central e Oriental) e abordando no fim a situação portuguesa.

Traços Essenciais das Reformas na Europa dos Quinze

Analisando as reformas efectuadas na Europa desde o início dos anos 90 observa-se um duplo movimento: por um lado, a limitação das despesas futuras com as pensões em repartição e a promoção de dispositivos de capitalização; por outro, nos países em que o lugar da capitalização é importante, a passagem de reformas profissionais por capitalização, estabelecidas num quadro colectivo, para regimes de poupança mais individuais (Concialdi e Math, 2003). Vejamos então quais os traços essenciais das reformas efectuadas na UE15.

1 Em 1994, o Banco Mundial publicou um relatório sobre a reforma da segurança social (*Averting the old age crisis*), onde se sistematizaram as críticas aos actuais sistemas e se defendeu a sua substituição por um novo sistema de “três pilares”: um pilar público de natureza assistencial; um pilar privado obrigatório constituído por contas de poupança individuais financiadas por contribuições; um pilar privado facultativo formado por poupanças individuais para fins de reforma.

Apesar da diversidade das medidas e da sua inscrição em sistemas nacionais de protecção social com diferenças profundas, é possível detectar denominadores comuns nos múltiplos processos de reforma.

Foi já referido um dos traços mais essenciais: a limitação das despesas futuras com as pensões em repartição. Estão envolvidas medidas como: o alongamento do número de anos necessário para se ter uma pensão completa; o aumento do número de anos considerados no cálculo da remuneração de referência²; a desindexação da evolução das prestações relativamente à variação da inflação ou dos salários; a redução da taxa de formação anual da pensão³; a elevação da idade de reforma; o redesenho, nalguns casos muito profundo (como na Suécia e em Itália), das pensões. A motivação essencial, ou mesmo exclusiva, foi a redução, no futuro, das despesas com as pensões, tendo como consequência a redução da relação entre as pensões e os salários (taxa de substituição), nalguns casos muito expressiva. Algumas delas, podem, não obstante, procurar responder a preocupações de justiça social. Os métodos de cálculo das pensões baseados no último salário, ou num pequeno número de anos de salários, são, obviamente, mais vulneráveis a fenómenos de manipulação, de que se aproveitam os beneficiários com maior poder económico. Estas medidas, ou algumas delas, foram utilizadas com frequência neste período (por exemplo, em França, Espanha, Itália e Suécia).

O enfraquecimento do sistema público em regime de repartição esteve articulado, de um modo directo ou indirecto, com o maior papel dos dispositivos de capitalização. De um modo directo, através da promoção de instrumentos de capitalização. De um modo indirecto, na medida em que a redução da taxa de substituição das pensões públicas em regime de repartição incentiva a procura de instrumentos alternativos para compensar ou mitigar as perdas verificadas. Houve assim uma abertura ao capital financeiro, ainda que com variações nacionais importantes.

A liberalização financeira sujeitou os sistemas de segurança social a uma forte pressão à medida em que o mercado (potencial) para as pensões se alargou, em resultado do envelhecimento da população. Apesar das resistências sociais ao desenvolvimento de produtos de mercado (como os fundos de pensões e os planos de poupança reforma) com um carácter substitutivo dos regimes públicos, houve alguma liberalização e, nalguns casos, procedeu-se à combinação do financiamento em repartição com o de capitalização. Na Grã-Bretanha o sistema público tem vindo a ser reduzido com o objectivo de favorecer as pensões privadas. Foi criada a possibilidade de um trabalhador deixar o regime de pensão comple-

2 A remuneração de referência é a remuneração que é considerada no cálculo da pensão. Pode ser o último salário, uma média salarial de um número determinado de anos (por exemplo, 10 anos), ou abranger toda a carreira contributiva.

3 Uma taxa de formação anual de 2% significa que ao fim de 40 anos o trabalhador tem uma pensão equivalente a 80% ($2\% \cdot 40$) da remuneração de referência.

mentar relacionada com os salários a favor de dispositivos de pensões privados⁴. Na Alemanha as reformas de 2001 e de 2004 mantiveram o sistema público e o regime de repartição, mas foi introduzida uma componente de capitalização, ainda que minoritária, a qual não teve, até agora, uma adesão significativa. Na Suécia um novo sistema, introduzido em 1999, combina um regime previdencial em repartição com uma componente em capitalização⁵. Em diversos países, foram introduzidos, ou reforçados, benefícios fiscais destinados a promover as pensões complementares.

A redução do custo com o trabalho foi também uma das razões invocadas para algumas reformas. O patronato insistiu, de uma forma mais ou menos intensa, na diminuição das contribuições patronais. Nalguns casos recusou mesmo subscrever acordos sociais com o argumento da não redução das contribuições (Espanha em 1998, Portugal em 2001). Poderá distinguir-se entre reduções generalizadas das contribuições e reduções selectivas, subordinadas a fins específicos, como a promoção do emprego ou da diminuição das horas de trabalho. Este tipo de redução tem sido praticado em diversos países europeus, diminuindo os custos com o trabalho. A reforma na Alemanha de 2001 não reduziu as contribuições patronais, mas foram fixados objectivos para que, a longo prazo, a taxa de contribuições não supere valores pré-definidos⁶.

Estas mudanças estão associadas a uma maior utilização da segurança social para fins da política de emprego. Tendeu-se a generalizar uma política de redução selectiva de contribuições sociais para fins de emprego, como o incentivar à criação de empregos para grupos determinados de trabalhadores (como os jovens, deficientes, desempregados de longa duração), a promoção do emprego a tempo parcial, a manutenção do emprego, etc. O recurso a reformas antecipadas por motivos de desemprego, ou como instrumento de rejuvenescimento do emprego, foi também muito utilizado ainda que, a partir da segunda metade dos anos 90, tenha sido posta em causa devido à rápida baixa da taxa de emprego dos trabalhadores com mais de 50 anos e às implicações destas reformas na situação financeira dos sistemas. Recorreu-se também à “política de activação de desempregados” através do desenvolvimento de políticas activas de emprego (formação profissional, programas de emprego, etc.) conjugadas, muitas vezes, com restrições no acesso ao subsídio de desemprego, argumentando-se com a necessidade de incentivar o trabalho. Em Espanha, um projecto do Governo em que

4 Na Grã-Bretanha, o regime público de pensões compreende duas componentes: uma pensão pública de base (*basic pension*) com carácter de pensão mínima (assegurando um rendimento de mera subsistência) e uma pensão complementar, introduzida em 1978, relacionada com os salários.

5 Trata-se de um sistema inteiramente novo. Nas pensões determinadas pelos salários existem duas componentes: uma gerida em repartição com uma taxa contributiva de 16% sobre os salários; a segunda em capitalização com uma taxa contributiva de 2,5%. O cálculo da primeira componente tem em conta a esperança de vida na data em que o trabalhador se reforma (Scheman, 1999).

6 Esta mesma ideia (taxa contributiva fixa) orienta a reforma em curso na Suécia.

os desempregados teriam de aceitar empregos num raio geográfico de 50 km, só foi abandonado depois da realização de uma greve geral (em Junho de 2002, na véspera da Cimeira Europeia de Sevilha).

O desenvolvimento de regimes não contributivos e de prestações com forte carácter redistributivo sujeitou os regimes contributivos a um maior esforço financeiro. Uma ideia forte de reforma foi a da racionalização no financiamento, segundo o qual este se deverá efectuar por imposto ou por contribuições sociais de acordo com a natureza das prestações (ou das despesas). O acordo social de 1996 em Espanha, significativamente intitulado de consolidação e de racionalização da segurança social, teve como ideia central a separação entre as pensões contributivas (com recurso a contribuições sociais) e as pensões não contributivas e as pensões mínimas (com recurso a imposto)⁷. Também em Itália, a reforma de 1995 separou as fontes de financiamento entre a “previdência” e a “assistência”.

Refira-se, por fim, a tendência para a criação de fundos de reserva. O objectivo é o de acumular um capital que garanta o pagamento de prestações (de pensões, em particular) durante um período determinado. Esse capital pode ser alimentado por diversas fontes como os saldos dos regimes contributivos, impostos que revertem a favor do fundo, receitas extraordinárias, contribuições sociais consignadas, excedentes orçamentais, etc. A gestão é efectuada em capitalização. Na década de 90 (e início da actual), foram criados fundos de reserva em diversos países como Portugal, Espanha, Bélgica, Suécia⁸.

As Reformas nos Países da Europa Central e Oriental

As reformas apresentaram um carácter diferente nos países da Europa Central e Oriental, ainda que existam situações diferenciadas.

Nos antigos países socialistas o contexto das reformas é dominado por três factores (Fultz e Ruck, 2001). Em primeiro lugar, os anteriores sistemas eram baseados em sistemas de repartição, a idade média de reforma era baixa (de 61 anos para os homens e de menos de 58 anos para as mulheres) e existia uma fraca relação entre contribuições e prestações. Em segundo lugar, a transição para economias capitalistas teve impactos muito fortes durante parte da década de 90 que se traduziram na redução do produto, do emprego e dos salários. Em terceiro lugar, a população é mais jovem que na média dos países da Europa Ocidental e a esperança de vida é inferior.

O impacto da transição sobre a segurança social foi dramático. Resultou quer de causas directamente económicas (o produto reduzira-se em muitos países entre 30 a 40% no final de 1994), quer da utilização da segurança social como

7 Tratou-se de um pacto entre o Governo e as organizações sindicais que se seguiu ao acordo parlamentar de 1995, conhecido por Pacto de Toledo.

8 Em Portugal, o fundo de reserva (chamado de estabilização financeira) foi criado em 1987, mas foi só a partir da segunda metade dos anos 90 que assumiu uma dimensão financeira significativa.

amortecedor do desemprego através de reformas antecipadas. Criou-se assim uma profunda tensão entre, por um lado, a crescente necessidade de protecção social devido aos custos da transição e, por outro, uma exiguidade de recursos derivada não só de causas económicas, mas também da vontade de reduzir o papel do Estado na economia e na sociedade.

Esta situação conduziu à realização de reformas, mais ou menos profundas, em quase todos estes países na segunda metade dos anos 90, sobretudo no regime de pensões. Quais as linhas essenciais das mudanças feitas? Primeiro, é preciso separar entre protecção social explícita (pensões, subsídios, etc.) e protecção social implícita (como a subsidiação a produtos básicos e serviços), já que esta era importante nos países socialistas (Cichon e outros, 1996). O que aconteceu foi a redução gradual deste segundo nível de protecção. Segundo, recorreu-se a medidas que se podem considerar de emergência face à irrupção do desemprego e ao aumento da pobreza – como a criação de subsídios de desemprego, o desenvolvimento da assistência social e o ajustamento de pensões face à alta explosiva dos preços. Terceiro, tomaram-se medidas de carácter menos conjuntural: reconfiguração de prestações com redução de taxas de substituição (ex. doença); separação do Orçamento da Segurança Social do Orçamento de Estado; medidas destinadas a melhorar a cobrança de contribuições; etc.

A reforma das pensões merece ser destacada, devido quer ao elevado peso que apresenta nas despesas de protecção social, quer à dimensão dos desequilíbrios criados com o recurso efectuado às pensões antecipadas para esbater os efeitos sociais do desemprego de massa. As principais medidas incluem: a revisão do seu cálculo e do ajustamento à alta dos preços; a elevação da idade legal de reforma; o desenvolvimento de pensões complementares de natureza voluntária. Porém, alguns países efectuaram reformas radicais, influenciadas pelo modelo do Banco Mundial, e procederam à privatização parcial dos regimes de pensões: Estónia, Hungria, Letónia, Eslováquia e Polónia. Trata-se, em geral, de reduzir as prestações asseguradas pelo sistema público e de criar contas de poupanças individuais geridos por organismos privados.

A visão da OIT sobre o significado e as consequências destas privatizações é muito crítica, valendo a pena resumir aqui a apreciação feita (OIT, 2005). As contas de poupança individuais estão a ser constituídas retirando contribuições da segurança social, agravando a situação financeira do sistema público de pensões. Na Polónia, os custos inerentes foram avaliados num valor que representa cerca de 2% do produto anual durante cinquenta anos. Em segundo lugar, os custos administrativos dos esquemas individuais privados são muito altos, absorvendo uma parte importante dos rendimentos dos investimentos. Um exemplo referido é o da Hungria onde os grandes fundos de pensões internacionais absorviam, em 1990, 23,8% do rendimento bruto do investimento. Em terceiro lugar, observa-se que os mercados de capitais não estão desenvolvidos, pelo que não há alternativas a investimentos em obrigações do Estado, cujo rendimento é pouco elevado.

Esta emergência de fundos de pensões privados “tende a acentuar as desigualdades e suscita preocupações sobre a adequação das pensões futuras”

(OIT, 2005: 112). Os aspectos mais críticos respeitam à questão da igualdade entre homens e mulheres e aos trabalhadores de baixos salários. Não se sabe como se vão converter as poupanças acumuladas em anuidades no momento de passagem à reforma. Calcula-se que a conversão com tabelas de mortalidade para homens e mulheres implica que estas recebam menos 20% que os homens em resultado de terem uma maior longevidade. Os trabalhadores de baixos salários e as mulheres arriscam-se a viver a velhice na pobreza, podendo ser estas as grandes perdedoras dos novos sistemas.

A Situação Portuguesa

Em Portugal, ocorreram diversos processos de reforma a partir dos anos 90. A reforma de 1993 (governo PSD) foi centrada nas pensões. As principais medidas foram: a alteração da fórmula de cálculo com o aumento do número de anos necessário para ter uma pensão completa (de 37 para 40 anos); o aumento progressivo da idade de reforma das mulheres, de 62 para 65 anos; a sujeição dos novos subscritores da Caixa Geral de Aposentações às regras de cálculo das pensões nos mesmos termos do regime geral da segurança social, instituindo-se assim um regime menos favorável. A reforma foi decidida unilateralmente pelo Governo, sem intervenção do Parlamento, nem qualquer processo de participação dos sindicatos e de organizações de reformados.

As reformas no período de 1996-2001 foram mais profundas e inseriram-se no contexto da intensificação do debate sobre a segurança social. Em Março de 1996, o Governo (PS) criou a Comissão do Livro Branco da Segurança Social com a missão de apresentar recomendações para uma reforma. Tratou-se de um processo polémico com a divisão da comissão nas questões de fundo. O resultado foi a publicação de dois projectos globais de reforma. A grande linha divisória passou pela dimensão da segurança social pública: de um lado, estiveram os membros da comissão que defenderam a redução do sector público a favor de sistemas privados, tendo por instrumento a criação de um tecto contributivo; e, de outro, os que, aceitando reformas no sistema, recusavam esta medida que, acusavam, destinava-se apenas a favorecer o sector financeiro e punha em causa a sustentabilidade da segurança social. O Governo, que inicialmente defendera as teses liberais, veio depois a recuar com a crítica do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, Ferro Rodrigues, à criação de um tecto nas contribuições⁹.

Os sindicatos tiveram uma intervenção muito activa. Em Maio de 1996, a CGTP-IN aprovou em Congresso um documento específico em que defendeu

9 “Todos os estudos indicam que o plafonamento conduziria a um agravamento muito rápido dos resultados da Segurança Social e não conduziria, ao contrário do que se pensava, mesmo no longo prazo, a compensações muito significativas (...). Não tem qualquer efeito financeiro significativo” (declarações referidas na imprensa em 21.06.2000).

uma reforma profunda¹⁰. Foi contestada a instituição de um tecto nas contribuições, por se entender que se visava debilitar o sistema público, e a selectividade nas prestações do regime contributivo. Defendeu-se uma reforma “global e integrada” tendo como linhas de força a manutenção dos direitos, a separação do regime contributivo do não contributivo, a adequação das fontes de financiamento à natureza das prestações, a necessidade de uma moralização profunda, o reforço das solidariedades e a articulação entre a reforma da segurança social e a reforma fiscal.

Este processo veio a culminar na aprovação pela Assembleia da República de uma nova Lei de Bases da Segurança Social, em Agosto de 2000¹¹. Esta lei foi aprovada com os votos favoráveis ou a abstenção dos partidos à esquerda no Parlamento e com a contestação dos partidos de direita. A oposição básica, que dividira a Comissão do Livro Branco, separou também os partidos políticos. A nova legislação manteve os princípios estruturadores do sistema. Embora tenha admitido a fixação de um limite nas contribuições, sujeitou-o a princípios, a procedimentos e a condições a observar¹². A Lei de Bases procedeu a uma nova ordenação do sistema de segurança social, distinguindo a protecção social de cidadania, a protecção da família e o subsistema previdencial; previu a mudança do cálculo das pensões de forma a abranger toda a carreira contributiva; procedeu a alterações no financiamento numa filosofia de racionalização, tendo em conta a natureza das prestações ou das despesas; melhorou, directamente, o montante das pensões mínimas.

Na sua sequência, houve uma negociação, em sede de concertação social, que conduziu a dois acordos entre o Governo e as confederações sindicais e patronais: um sobre a modernização da segurança social e um outro (recusado pela CGTP-IN) sobre a introdução de limites opcionais às contribuições no sistema de repartição¹³.

Os aspectos cruciais da negociação foram a alteração da fórmula de cálculo das pensões, o financiamento, a introdução dos limites nas contribuições e os regimes complementares. O cálculo das pensões foi a matéria mais difícil. A Lei de Bases estabeleceu a passagem do cálculo em vigor (baseado nos últimos anos da vida contributiva) para um novo cálculo onde, de um modo gradual e progressivo, se deveriam ter em conta os rendimentos de trabalho de toda a carreira contributiva, actualizados de acordo com critérios legalmente estabelecidos. A questão de fundo esteve na salvaguarda dos direitos adquiridos e em formação face ao risco de diminuição da pensão determinada pelo alargamento do período de cálculo. A solução encontrada é muito complexa em resultado da consideração de vários factores, destacando-se a fixação de um longo período de transição do antigo para o novo regime, a possibilidade de os trabalhadores com o período

10 O documento aprovado intitula-se “Parâmetros para a Reforma da Segurança Social”.

11 Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

12 A anterior Lei de Bases (de 1984) já previa que as contribuições para a segurança social pudessem ser limitadas a partir de um certo montante mas esta medida não foi concretizada.

13 A CIP não subscreveu nenhum destes acordos.

de garantia formado (15 anos) poderem optar pelo cálculo antigo e a melhoria da própria taxa de formação da pensão.

Nas questões do financiamento não se avançou muito em relação ao que a Lei de Bases estabelecia. A diversificação das fontes de financiamento foi abordada, mas não se foi além da previsão de estudos a realizar em 2002, designadamente quanto à possibilidade de a base de incidência das contribuições patronais poder abranger outras fontes para além dos salários (como, por exemplo, o valor acrescentado das empresas). Mas a publicação no final de 2001 de um diploma sobre o financiamento (Decreto-Lei n.º 331/2001, de 20 de Dezembro) constituiu uma peça essencial para a salvaguarda financeira do sistema.

A formação do Governo PSD/CDS-PP reabriu a discussão sobre os princípios estruturadores do sistema que veio a culminar na aprovação de uma nova Lei de Bases (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro), com uma forte directriz liberalizadora. No novo modelo, o Estado deverá assumir um papel progressivamente menor na efectivação do direito à segurança social – o Estado partilha com as pessoas a responsabilidade pela cobertura dos riscos sociais o que traduz uma lógica de responsabilização individual dos cidadãos. Nesta lógica, o Estado deverá centrar-se sobretudo na protecção das situações de maior carência e vulnerabilidade e os cidadãos deverão assumir uma maior responsabilidade em assegurarem por si a cobertura dos riscos, através do recurso a outras formas de protecção individual ou colectiva, facultada por entidades públicas, privadas ou mutualistas. Daí a concepção de um sistema de segurança social em que a parte pública é apenas uma das componentes do sistema, tal como o é a acção social e os esquemas privados.

Esta concepção privatizadora tem como instrumento a limitação de descontos obrigatórios a partir de um determinado nível salarial. Prevêem-se dois limites superiores contributivos. Num primeiro, o mais elevado, deixariam de existir descontos para as eventualidades sobre as quais não incide o limite contributivo. Entre este limite superior e um valor determinado (um múltiplo do salário mínimo nacional) admite-se a “livre opção” dos beneficiários entre o sistema público de segurança social e o sistema complementar. Este sistema complementar é composto por regimes complementares legais (os quais têm natureza obrigatória), por regimes complementares contratuais (por exemplo, um regime estabelecido numa convenção colectiva de trabalho para completar uma pensão assegurada pela segurança social) e por regimes complementares facultativos (por exemplo, planos de poupança reforma e seguros de vida).

Com o Governo actual abriu-se um novo processo, actualmente em curso. Alguns aspectos são de destacar. O primeiro é a aparente não intenção de mudar a actual Lei de Bases cuja inspiração privatizadora foi salientada. O segundo respeita à convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral de segurança social, quanto às condições de aposentação e cálculo das pensões. Estas condições foram alteradas para os subscritores inscritos até 31.08.1993 (elevação progressiva da idade de aposentação e do tempo de serviço e mudança no cálculo das pensões), o que levanta o problema da violação de expectativas formadas pelos trabalhadores face às condições de acesso à pensão

e ao seu montante. O terceiro é o panorama confuso quanto à intenção, ou não, de elevar a idade legal de reforma. O quarto é a apresentação, no âmbito do Orçamento de Estado para 2006, de um Relatório sobre a sustentabilidade da segurança social, que poderá ter sequência na aprovação de novas medidas. Por último, a discussão em curso sobre a revisão do subsídio de desemprego.

Referências Bibliográficas

- Concialdi, Pierre e Antoine Math (2003), *Réforme des retraites et ressources des personnes âgées: quelques enseignements des expériences étrangères*, *Revue de l'IRES*, 41, 2003/1.
- Fultz, Elaine e Markus Ruck (2001), *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental*, *Revista Internacional del Trabajo*, 2001/1.
- Reynaud, Emmanuel (1997), *L'Avenir des retraites en débat*, *Chronique Internationale de l'IRES*, 48, Setembro de 1997.
- Reynaud, Emmanuel (coord.) (1999), *Reforme des Retraites et Concertation Sociale*, Genebra, BIT.

Fontes Electrónicas

- Cichon, Michael, Krzysztof e Markus Ruck (1996), *Social Protection and Pension Systems in Central and Eastern Europe*, <http://www.ilo-ceet.hu>.
- OIT (2005), *Gérer les Transitions. Gouvernance et Travail Décent*, <http://www.oil.org>.
- Scherman, Karl Gustaf (1999), *The Swedish pension reform*, Genebra, BIT, <http://www.ilo.org>.

A Fiscalidade Enquanto Instrumento de Protecção Social – Avaliação de Resultados no Caso do Imposto Pessoal sobre o Rendimento (IRS)

*José C. Gomes Santos**

Mestre em Economia e Política Social – Membro do Centro de Estudos Fiscais/DGCI-MFAP

*Carla Rodrigues**

Mestre em Economia Monetária e Financeira – Membro da D. G. Estudos e Previsão/MFAP

Resumo | A justificação, do ponto de vista da análise económica, para a intervenção do Estado no âmbito da Protecção Social fundamenta-se em argumentos de diferente natureza, dos quais a sua característica de bem público ou à qual estão associadas importantes externalidades positivas, não serão os de menor relevância. Neste contexto, a fiscalidade assume um papel não despidendo, pois que os governos utilizam com frequência vários tipos de impostos e de instrumentos fiscais como forma, habitualmente subsidiária, de protecção social, de redistribuição e de incentivo a práticas consideradas económica e socialmente desejáveis.

Neste trabalho discute-se, através de uma abordagem quantitativa que tem por base a amostra representativa das declarações de IRS – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, a importância efectiva e o previsível impacto redistributivo da consideração, para fins fiscais, dos encargos com saúde, educação, habitação, lares e dependentes, bem como da dedução específica para pensionistas.

As principais conclusões apontam para que, no ambiente progressivo global da tributação do rendimento pessoal em IRS, estas deduções tendem a ter um efeito negligenciável no que toca aos agregados de rendimentos mais baixos sujeitos a obrigação declarativa, pondo em dúvida o grau de efectividade que pode ser alcançado através de uma política diferenciada de protecção fiscal a partir do IRS. Tal é o resultado da existência de dispositivos gerais no âmbito deste imposto que *evitam* qualquer tipo de tributação, como, por exemplo, os relativos ao mínimo

(*) *As opiniões expressas são efectuadas a título pessoal, não reflectindo necessariamente a posição das entidades ou instituições a que os signatários pertencem ou colaboram. Comentários podem ser enviados para jgsantos@dgci.min-financas.pt ou para carlarodrigues@dgep.pt.*

de existência ou à dedução personalizante por sujeito passivo. Ao contrário, e apesar do identificado e aqui confirmado, perfil regressivo da maior parte das deduções à colecta acima referidas, verifica-se que, quando consideradas num contexto mais restrito ou isoladamente (caso dos pensionistas), as mesmas contribuem, ainda que por vezes em dimensão limitada, para um alívio relativo da punção fiscal exercida sobre os agregados familiares de rendimentos intermédios.

Abstract | “Taxation as an instrument of Social Protection – an evaluation of results in the case of the personal income tax (IRS)” The justification, from the economic point of view, for the State intervention in the Social Protection field, is based on arguments of different kind; the public interest of Social Protection or the important positive externalities associated to it are not the less relevant. In such context taxation assumes a not negligible role, since governments often use different kinds of taxes and fiscal instruments as a generally subsidiary form of social protection, redistribution and incentive to practices considered economically and socially desirable.

In this study it is discussed, through a quantitative approach based on a representative sample of IRS (personal income tax) tax returns, the effective relevance and the foreseeable impact of the deduction, for fiscal purposes, of costs of health, education, housing, residential homes and care of dependent persons as well as of the specific tax allowance for the retired.

The main conclusions show that in the global progressive environment of the taxation on the personal income, such deductions tend to have a negligible effect in what refers to the households with the lowest incomes and subject to obligatory statement of income, raising then the question as to the degree of effectiveness of a differentiated fiscal protection policy based on the IRS. That results of the fact that there are general mechanisms, within the scope of this tax, that avoid any type of taxation, as for example that relating to the minimum subsistence income or to the personal deduction for liable individual. On the contrary and in spite of the identified and here confirmed regressive profile of most of the tax credits above referred, it is found out that when considered in a more restricted context or separately (the retired) they contribute, although sometimes in a very limited way, to a relative relief of the tax burden on the households with median incomes.

Conceito de Protecção Social e Justificações para a Intervenção do Estado

Por “Protecção social” poderá entender-se o conjunto articulado e organizado de medidas que, por aplicação de técnicas diferenciadas, asseguram, nomeadamente, a concessão de prestações pecuniárias ou em espécie, em situações de necessidade económica ou social por força da ocorrência de riscos legalmente tipificados ou pelo reconhecimento da existência de insuficiência de recursos ou de disfunções sócio-familiares (a partir de NEVES, 2001: 567-8).

Essas medidas constituem-se, pois, quer em prestações pecuniárias directas, quer no fornecimento de bens e serviços gratuitos ou subsidiados, e integram vários sistemas e subsistemas públicos e privados como, nomeadamente, os sistemas de segurança social, os sistemas de saúde, o sistema de protecção nos acidentes de trabalho, e os sistemas de acção social.

A justificação, do ponto de vista da análise económica, para a intervenção do Estado no âmbito da Protecção social repousa, sobretudo, em argumentos de:

- i) defesa dos direitos de propriedade;
- ii) característica de bem público ou ocorrência de externalidades;
- iii) existência de rendimentos crescentes à escala;
- iv) distribuição das dotações iniciais de recursos;
- v) informação assimétrica (cf. MATIAS, 1999).

Todos estes fundamentos, teorizados de há muito no âmbito da área científica designada por Economia Pública, convergem, ainda que por diferentes vias, no sentido da necessidade de ocorrência de ajustamentos, provisão ou incentivos dos poderes públicos, com o fim de correcção de “desequilíbrios” e de “desvios” do óptimo social. A teoria alerta, porém, para a possível verificação, nesta como em outras áreas, de “fracassos de governo”, entendidos no sentido de que nem sempre a intervenção pública, ainda que “bem intencionada”, consegue alcançar os objectivos desejados e desejáveis, nomeadamente pela ocorrência de limitações várias (nesse sentido, TRIGO PEREIRA *et alli*, 2005: 85-115).

A Política Fiscal como Subsidiária da Política de Protecção Social

No contexto acabado de referir, a fiscalidade assume, maxime nos Estados modernos, um papel não despidendo, pois que os governos utilizam com frequência vários tipos de impostos e de instrumentos fiscais como forma, habitualmente “subsidiária”, de protecção social, de redistribuição e de incentivo a práticas consideradas económica e socialmente desejáveis.

Sendo que os principais instrumentos ou medidas de política fiscal à disposição do legislador são as taxas (reduzidas ou agravadas), as deduções (ao rendimento, à colecta, etc.) e as isenções e exclusões (de rendimentos, bens e serviços, património, etc.), é possível construir, em conformidade, uma pequena matriz identificadora da sua utilização no âmbito dos principais impostos integrantes do sistema fiscal português. Assim:

Quadro 1 Matriz de instrumentos fiscais com objectivos de “protecção social”

Instrumentos	IRS	IVA	IMI/IMT	IRC	Outros
Taxas reduzidas	–	X	X	–	X
Deduções	X	–	–	–	–
Isenções / Não sujeições	X	X	X	–	X
Outras medidas	–	–	–	X	X

Mais detalhadamente, e com carácter não-exaustivo, temos que:

- i) No caso da tributação em IRS, imposto com objectivos de incidência personalizada e progressiva sobre o rendimento pessoal, identificam-se, entre outras disposições com “preocupações sociais”, deduções à colecta em função do número de dependentes, e por ascendentes a cargo; por despesas com a saúde, com lares, com a habitação, com seguros e com regimes complementares de protecção social e de poupança para a educação ou reforma, bem como não sujeições de “rendimentos de substituição” ou abonos, como subsídios de desemprego, abonos de família e outras prestações complementares; e, ainda, deduções especiais, nomeadamente nos casos de titulares de pensões e, em parte, para os rendimentos do trabalho dependente (ver quadro-resumo das deduções em vigor, em Anexo).
- ii) No âmbito do IVA, imposto que com carácter de generalidade tributa a transmissão de bens e a prestação de serviços, é, no entanto, possível encontrar um conjunto de realidades de inegável impacto social serem objecto de isenções ou do benefício de taxas reduzidas, como sejam, no primeiro caso, as prestações de serviços médicos, bem como as ligadas à segurança e assistência sociais, ou as efectuadas no exercício da actividade habitual por creches, ATL, lares residenciais, de idosos, para deficientes, etc.; e, como exemplos do segundo caso, as que se aplicam no âmbito da designada Lista I anexa ao Código, onde se encontram os medicamentos, outros produtos farmacêuticos, e muitos bens essenciais.

- iii) Na tributação da propriedade imobiliária, efectuada através do IMI – imposto municipal sobre imóveis e do IMT – imposto municipal sobre a transmissão de imóveis, encontram-se dispositivos que salvaguardam a aquisição e posse de habitação de valor patrimonial médio e baixo, quer através de isenções temporárias, quer de taxas reduzidas (não esquecendo a protecção fiscal de que gozam as eventuais “mais-valias” em sede de categoria G de IRS, no caso de reinvestimento dos valores de realização em habitação própria e permanente).
- iv) Por outro lado, e indirectamente, via as respectivas entidades patronais é, também, possível seleccionar um conjunto de medidas de incentivo fiscal as “boas práticas” na área da protecção social (“responsabilidade social da empresa”), concretizadas, por exemplo, em sede de IRC, em realizações de utilidade social efectuadas em benefício dos respectivos trabalhadores ou dos reformados da empresa e respectivos familiares, que englobam desde a manutenção de creches, jardins de infância ou cantinas, até a coberturas previdenciais com seguros de doença, de acidentes pessoais, de vida, contribuições para fundos de pensões e equiparáveis, etc.; ou, então, canalizadas através de donativos ao Estado, entes equiparados, ou para IPSS, PCUP e ONG, através da figura do mecenato familiar e social (Decreto-Lei n.º 74/1999, de 16 de Março).

Dimensão e Composição da “Despesa Fiscal” em IRS

O conhecimento da dimensão qualitativa, mas sobretudo quantitativa, que assumem na prática tais disposições legais é, pois, fundamental, não só na óptica da determinação dos montantes nelas envolvidos (trata-se de verdadeiros dispêndios orçamentais ainda que sob a forma de subsídios ou despesas fiscais), como, igualmente, dos seus destinatários e beneficiários efectivos. Deste modo, e atendendo à maior riqueza da informação disponível, a nossa abordagem vai apenas situar-se ao nível do IRS, que é, no entanto, de todos os impostos, aquele em que as preocupações distributivas e sociais são mais evidentes e estruturais.

Quadro 2 IRS-2004: Encargos Orçamentais e Despesa Fiscal com Deduções

Deduções à Colecta	N.º de Agregados	Valores (M€)	Estrutura (%)
Saúde	3.057.283	498	24,2
Juros de Habitação	1.066.991	454	22,1
Educação	979.485	250	12,2
Lares	23.745	5	..
Educação e Lares	10.820	5	..
Seguros de Vida	1.497.300	65	3,2
Seguros de Vida (Deficientes)	3.525	3	..
Conta Poupança-Habitação	323.845	146	7,1
Planos Poupança-Reforma	447.850	194	9,4
Educação e Reabilitação (Deficientes)	3.678	2	..
Seguros de Saúde	327.350	24	1,2
Deficientes (*)	(n. d.)	141	6,9
Dependentes (*)	1.380.537	264	12,9
Ascendentes (*)	12.948	3	..
Total	—/—	1.646	100,0
Outras Deduções	N.º de Agregados	Valores (M€)	Estrutura (%)
Dedução Específica de Pensões	663.370(**)	4.742(**)	—/—
Dedução Específica do Trabalho Dependente	2.342.520(**)	9.444(**)	—/—

Fonte: DGCI (2005).

(*) Neste contexto, e atenta a sua natureza, foi considerada como assimilada a “benefício fiscal”.

(**) Valor subavaliado, dado que a informação só está disponível para a “declaração modelo 3-1”.

Decorre do Quadro 2 supra, que o total das deduções assimiladas a benefício fiscal invocadas a vários títulos em sede de IRS-2004 ascendeu a 1.646 milhões de euros. Como mais relevantes em termos financeiros, salientam-se as deduções à colecta com encargos de saúde, com juros de habitação e com a educação que, no total, explicam cerca de 60% das despesas fiscais, e que com as deduções por dependentes representam mais de 20% do IRS liquidado.

Por outro lado, e relativamente ao número de agregados que as utilizam são, nomeadamente, as despesas de saúde, os seguros de vida, os juros de habitação e, por fim, as despesas de educação as mais frequentes. No âmbito das designadas deduções personalizantes, o número de agregados com dependentes atingiu os 1,38 milhões num total de 3,6 milhões de declarações / sujeitos passivos.

Distribuição e Impacto das Deduções e Benefícios Fiscais do IRS por Famílias

Com o objectivo de evidenciar e quantificar a distribuição das referidas medidas de política fiscal pelos diferentes agregados familiares (incidência económica ou efectiva) em função, quer do respectivo rendimento disponível, quer do tipo de agregado em presença, recorreu-se à utilização de um modelo de microdados. Este foi construído com base numa amostra representativa das declarações de rendimento de IRS – ano de 2000.

Metodologia e Hipóteses

Na presente secção é avaliado o efeito das deduções específicas, deduções à colecta e benefícios fiscais com “pendor mais social”, no IRS liquidado e no rendimento disponível, tendo sido incluídas neste conjunto as deduções específicas dos rendimentos da categoria H (pensões), as deduções personalizantes por dependentes, as deduções por despesas com saúde (incluindo seguros), por educação, por habitação e por lares de terceira idade e, ainda, o benefício fiscal à habitação (CPH), em linha com o referido acima¹.

Com este fim, recorreu-se a uma amostra aleatória de 113.445 observações extraídas da base de dados do IRS-2000, que integra os principais elementos das declarações de rendimentos relativos a esse ano. Seguidamente, estimou-se o IRS liquidado, sem as deduções e benefícios acima mencionados, comparando-o com o IRS liquidado de acordo com as regras vigentes em 2000, medindo-se o seu impacto no rendimento disponível dos sujeitos passivos (hipótese *ceteris paribus*). Pretendeu-se, assim, medir o valor da respectiva protecção social/subsídio interpretado, neste contexto, como a diferença entre o rendimento disponível sem deduções/benefícios e o rendimento disponível obtido com o sistema vigente em 2000.

Análise de Resultados

Da comparação entre o rendimento disponível estimado sem as deduções fiscais de protecção social mencionadas (RD_b) e o rendimento disponível inicial (RD_i), resulta que a diferença entre ambos representa, em média, 4,6% do rendimento disponível inicial, medida, portanto, da dimensão assumida pelas referidas dedu-

1 O rendimento disponível em sede de IRS corresponde, para este efeito, à diferença entre o rendimento bruto global e o IRS liquidado. Por seu turno, o rendimento bruto global corresponde à diferença entre os rendimentos auferidos declarados, abatido do rendimento isento sempre que ocorram situações de deficiência (cf. art.º 16.º do EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais).

ções. Fazendo a desagregação por tipo de dedução/benefício fiscal, verifica-se que os contributos respectivos para esse total se repartem do seguinte modo (em % do RD_i):

- saúde: 0,7%;
- educação: 0,4%;
- habitação: 1%;
- lares: aproximadamente nula;
- deduções personalizantes relativas a dependentes: 0,3%;
- dedução específica aos rendimentos da categoria H: 1,9%².

Conclui-se, assim, que o impacto das deduções e benefícios, de pendor mais social, no rendimento disponível é globalmente pouco significativo, chegando a ser praticamente nulo no caso da dedução relativa a despesas com lares.

Deduções por *Decis* de Rendimento (Abordagem Global)

Procurando-se determinar a distribuição destes resultados por *decis* de rendimento bruto por adulto equivalente, construiu-se o Gráfico 1, no qual se pode observar como o peso das deduções no rendimento disponível inicial aumenta com o decil de rendimento até ao 8.º decil (cresce de 0,9% até 5,9%), diminuindo depois nos dois últimos *decis* de rendimento, tendo, portanto, um efeito parcialmente regressivo sobre o perfil de progressividade do imposto³.

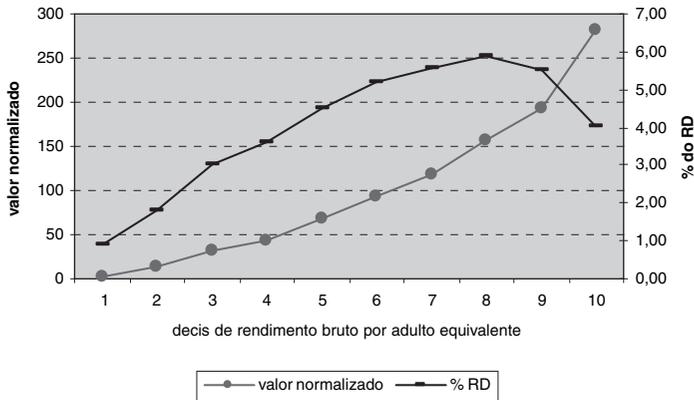
Subjacente a este comportamento estão vários factores, entre eles o facto de que, até certo limite, quanto maior for o rendimento maior a possibilidade de invocar fiscalmente deduções e benefícios, porque maior o valor da colecta até cuja concorrência podem ser abatidas. Por outro lado, o Código do IRS ao consignar uma não-tributação até determinados montantes de rendimento faz com que, por exemplo, para níveis de rendimento suficientemente reduzidos, sejam indiferentes ou pouco significativas as respectivas deduções à colecta, benefícios fiscais ou deduções específicas.⁴

2 Devido à metodologia de cálculo seguida, a soma das partes é inferior ao total pelo facto de, na maioria dos casos, o limite global para as deduções (p. ex. valor da colecta) ser ultrapassado. Assim, quando no objectivo de determinar o efeito isolado de cada dedução, a mesma é retirada do processo de liquidação do IRS, existem outras que a substituem, ainda que, por vezes, parcialmente.

3 No mesmo sentido, ver REIS (2001).

4 De acordo com o art.º 70.º do CIRS aplica-se um mínimo de existência para rendimentos predominantemente originados em trabalho dependente.

Gráfico 1 IRS: Deduções – Total geral (% no rendimento disponível e valor normalizado)



No Gráfico 1 apresenta-se, igualmente, o valor do impacto e distribuição das deduções/benefícios, normalizado pela média global, concluindo-se que o benefício aumenta com os decís de rendimento, o que atendendo aos motivos atrás apresentados, constitui resultado expectável e coerente e confirma a análise efectuada.

Deduções por Dependentes (Abordagem Específica)

Considerando que o impacto no rendimento disponível resultante da eliminação de deduções e benefícios, bem como o seu valor normalizado, poderá ser diluído pelo facto de se aplicar à amostra global realidades que afectam predominantemente sub-grupos específicos, decidiu-se analisar dois casos particulares, tipicamente associados à protecção social: os dependentes e os pensionistas.

Assim, e em primeiro lugar, foram avaliados os efeitos da eliminação das deduções tradicionalmente associadas ao apoio à família, a saber: saúde, educação, habitação, lares (com impacto negligenciável, como já se referiu) e a dedução personalizante relativa a dependentes, sendo o impacto associado a esta última avaliado isoladamente. Para se proceder à análise enunciada, os agregados familiares foram divididos em 4 grupos, de acordo com o número de dependentes: sem dependentes, com um dependente, com dois dependentes e com três ou mais dependentes.

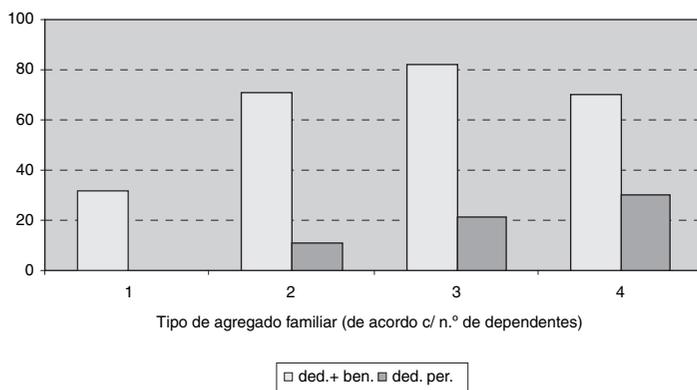
Os resultados da simulação permitem verificar que os abatimentos daquela natureza têm um peso no rendimento disponível que é crescente até ao 2.º dependente e decrescente para 3 ou mais dependentes. No entanto, a diferença do 1.º para o 2.º dependente não é significativa (2,78% do rendimento disponível para 2,8%).

Por outro lado, quando se considera a dedução personalizante por dependentes, o resultado é sempre crescente, de forma significativa, com o número de

dependentes. O efeito médio dessa dedução é, porém, de apenas 0,3% do rendimento disponível inicial *versus* 2,21% para o restante conjunto “saúde, educação, habitação e lares”.

A título ilustrativo, apresenta-se no Gráfico 2 a repartição das deduções por dependentes (valor normalizado pela média global) por tipo de agregado familiar e por número de dependentes. Como se pode observar, a evolução em ambos os casos é idêntica à identificada antes, quando as mesmas se analisaram em percentagem do rendimento disponível inicial.

Gráfico 2 IRS: Dedução por dependentes (valor normalizado)



Adicionalmente, os mesmos indicadores foram estimados levando em consideração uma escala de equivalência. A escala considerada foi a definida pela OCDE, sujeita a algumas adaptações devido a constrangimentos da base de dados de IRS utilizados, pois que a mesma apenas inclui a data de nascimento dos sujeitos passivos e dos dependentes que apresentem rendimento, sendo omissa, neste aspecto, em relação aos restantes elementos do agregado fiscal. Pelo que, e para efeitos deste estudo, foi considerado que todos os dependentes sem data de nascimento correspondente eram menores de idade. A escala de equivalência mencionada atribui um peso de 1 ao primeiro adulto e de 0,5 ao segundo adulto, enquanto que aos menores de 16 anos é atribuído um peso de 0,3. Uma vez que também não é possível distinguir na base de dados fiscal os menores com menos e com mais de 16 anos, pelos motivos atrás expostos, foi atribuído o peso de 0,3 a todos os menores (hipótese de trabalho).

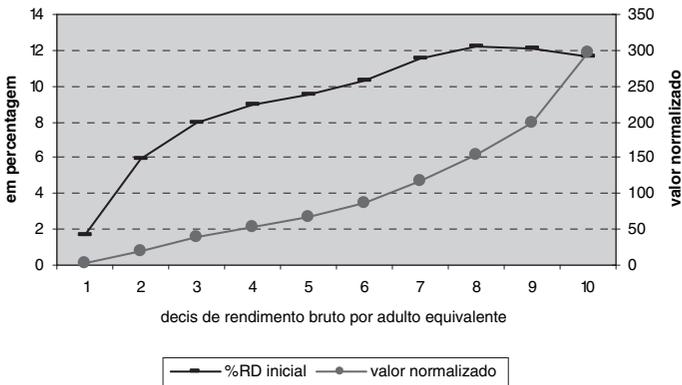
Tendo por base estes pressupostos, o resultado a que também não é alheio o facto de um dependente representar, em média, apenas 30% da despesa do primeiro adulto. Quando, por seu turno, a análise das deduções é efectuada relativamente ao conjunto “saúde, educação, habitação e lares”, o efeito só é crescente na passagem de uma situação de um para dois dependentes.

Dedução para Pensionistas (Abordagem Específica)

A avaliação do efeito da dedução específica existente para os titulares de rendimentos da categoria H (pensões), considerando-se o respectivo grupo-alvo, ou seja, os pensionistas, permitiu chegar a resultados igualmente relevantes. Para este efeito, foram só seleccionados agregados familiares para efeitos fiscais em que os sujeitos passivos auferem apenas rendimentos de categoria H, tendo sido, igualmente, considerada a escala de equivalência de modo a tomar em consideração a diferença entre agregados com sujeitos passivos solteiros e com sujeitos passivos casados.

Como se pode observar no Gráfico 3, os resultados da simulação realizada apontam para que a importância média no rendimento disponível da (eventual) eliminação da dedução específica relativa a pensões (hipótese de trabalho) é de 10,8%, sendo crescente com o rendimento até ao 8.º decil (1,7% a 12,2%) e decrescendo nos dois últimos decis, o que é resultado coerente com o desenho que fiscalmente foi dado à mesma⁵.

Gráfico 3 IRS: Dedução específica para Pensões (% no rendimento disponível e valor normalizado)



Comparativamente aos resultados obtidos para a amostra global, verifica-se agora que, por um lado, os efeitos são, como seria de esperar, mais significativos (1,9% quando se considera a amostra global *versus* 10,8% quando se retêm apenas os pensionistas); por outro lado, a evolução da curva relativa ao peso no rendi-

5 De acordo com o disposto no art.º 53.º do CIRS, aos rendimentos brutos da cat. H (pensões) deduz-se, e até à respectiva concorrência, uma importância *lump sum* que, no ano de 2000, era de 1.482.000\$. Para valores de rendimento, por titular, superiores ao vencimento base anualizado do cargo de primeiro-ministro (13.626.200\$ em 2000), a dedução é igual ao valor atrás referido abatido, até à sua concorrência, da parte que excede aquele vencimento.

mento disponível é, no caso dos pensionistas, relativamente mais acentuada até ao 8.º decil, o que implica que, neste caso, o efeito dedução da Cat. H se torna bastante relevante à medida que o rendimento aumenta (e até certo nível de rendimento).

Tal resultado estará associado a dois factores principais: i) à forma como opera a dedução específica da categoria H, pois que é inicialmente progressiva, tendendo para zero a partir de determinado montante de rendimento bruto; e ii) por existirem, no caso dos titulares exclusivamente de pensões, relativamente menos deduções alternativas/adicionais para substituir a respectiva dedução específica.

Verifica-se, por fim, e do mesmo modo, que o valor normalizado (neste caso, pela média da dedução específica do subgrupo considerado) é crescente com o rendimento.

Resumo e Conclusões

Após a efectivação deste pequeno ensaio quantitativo e a apresentação dos respectivos resultados, quase sempre evidenciadores de uma tendência e um perfil regressivo quando se consideram as deduções e benefícios fiscais de natureza social na respectiva distribuição por níveis de rendimento familiar, apetece referir F. A. HAYECK, (citado por MARCHAND, 1999: 49) quando, num outro contexto, afirma que *“uma grande parte do que se faz actualmente em nome da “justiça social” é não somente injusto, como altamente antisocial no verdadeiro sentido da palavra.”*

Sem querermos ser tão pessimistas sobre o papel e os objectivos da intervenção pública, os resultados alcançados no caso concreto sobre apreço, parecem evidenciar que a manutenção de certas medidas de política fiscal, também social, baseiam-se por vezes em pressupostos de deseabilidade não demonstrados, bem como em frequente desconhecimento, quer por parte do decisor político, quer dos proclamados destinatários das medidas (os cidadãos em geral, e as famílias mais desprotegidas em particular), sobre o verdadeiro alcance das mesmas. Para tal situação contribui, frequente e objectivamente, a ausência de análises sistemáticas das políticas e dos seus impactos concretos, aspecto relativamente ao qual caberá ao economista uma quota parte não-negligenciável de responsabilidade (pelo menos moral...)

Assim, as principais conclusões decorrentes do exercício exploratório de análise efectuado ao impacto efectivo e ao efeito redistributivo de um conjunto relevante de realidades a que se podem associar preocupações e objectivos de protecção e incentivo social, integrantes do “modelo” de tributação pessoal do rendimento existente entre nós (IRS), vão no sentido de considerar que:

- i) O IRS é globalmente progressivo fruto, nomeadamente, do sistema de taxas marginais crescentes nele existente, conjugado com uma isenção por mínimo de existência e por deduções personalizantes por sujeito passivo.

- ii) No entanto, quando se consideram determinadas medidas isoladamente (benefícios fiscais de índole ou preocupação dita social) podem obter-se resultados regressivos, principalmente para agregados familiares com níveis de rendimento sujeito mais baixos.
- iii) No caso concreto, a existência de uma grande diversidade de isenções e abatimentos à colecta faz com que, nos níveis de rendimento mais baixos, tais medidas se tornem redundantes, tornando questionável a prossecução de certos objectivos de protecção social a partir do IRS, sabido igualmente que a (eventual) eliminação de algumas dessas deduções/benefícios também não afecta as situações de pobreza.
- iv) É, porém, de ter em atenção que ao nível das famílias de rendimentos intermédios, tais deduções, principalmente na componente de apoio à família e considerando o contexto de envelhecimento da população e de decréscimo demográfico, tais deduções podem ter alguma eficácia relativa, pois que o benefício (ganho fiscal) associado se apresenta crescente com o número de dependentes, independentemente do rendimento e da dimensão do agregado fiscal.

Os resultados parecem poder suportar a ideia de que uma política orçamental directamente orientada para o apoio às várias vertentes da protecção social, a par da simplificação do sistema de múltiplas deduções e benefícios fiscais hoje existentes no IRS, sem aumento da carga fiscal porque adequadamente traduzida em redução das taxas marginais, poderá ser estratégia mais desejável, com ganhos em eficiência económica e administrativa, e sem perda de equidade e progressividade efectivas.

Referências Bibliográficas

- BRONCHI, Chiara e José C. GOMES SANTOS (2001), *Reforming the Tax System in Portugal*, OECD Working paper n.º 302, Paris, OCDE.
- GOMES SANTOS, José C. (2004), *Reduzir as taxas, aumentar a equidade*, Anuário "O Economista 2004", Lisboa, Ordem dos Economistas.
- MARCHAND, Christophe (1999), *Economie des Interventions de l'État*, Paris, PUF.
- MATIAS, Álvaro (1999), *Economia da Segurança Social*, Lisboa, Vulgata.
- NEVES, Ilídio das (2001), *Dicionário Técnico e Jurídico da Protecção Social*, Coimbra, Coimbra.
- OCDE (2004), *Babies and Bosses*, Vol. 3, Paris, OCDE.
- REIS, Hélder (2001), *Modelo Tax-Benefit (MIRS) – Análise descritiva do IRS*, documento de trabalho n.º 23, Lisboa, DGEP.
- RODRIGUES, Carla (2005), *O sistema fiscal e o sistema de transferências: efeito sobre a participação no mercado de trabalho*, Documento de trabalho n.º 37, Lisboa, DGEP.
- RODRIGUES, Carla (2005), *Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: uma abordagem familiar*, mimeo.
- TRIGO PEREIRA, Paulo, António AFONSO, Manuela ARCANJO e José C. GOMES SANTOS (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar.

Anexo – IRS-2000: Principais Deduções e Benefícios Fiscais

Dedução/Benefício	Não casados	Casados
Sujeitos passivos, dependentes e ascendentes	Por sujeito passivo 36.720\$ (+ 50% para deficientes); Dependentes que não sejam sujeitos passivos do imposto, (+ 50% para deficientes): 1 – 20.200\$; 2 – 20.430\$; 3 – 21.070\$; + de 3 – 21.470\$; Ascendente 30 200\$ por cada.	Por sujeito passivo 27.950\$ (+50% para deficientes); Restante, igual.
Despesas de saúde do sujeito passivo, dependentes e ascendentes e colaterais que não possuam rendimentos superiores ao salário mínimo nacional e que vivam em economia comum com o SP (Art.º 80-E).	30% das importâncias despendidas em bens e serviços isentos de IVA ou sujeitos à taxa reduzida de 5%.	
Outras despesas de saúde, desde que devidamente justificadas por receita médica (Art.º 80-E).	30% das despesas, até um máximo de 10.200\$ ou 2,5% das despesas de saúde referidas acima.	
Despesas de educação e formação (Art.º 80-F).	30% das despesas, até ao limite de 10.3600\$; Se o agregado tiver três ou mais dependentes com despesas de educação, o limite é elevado em 10.200\$ por cada um; No caso de deficientes não se aplica qualquer limite (EBF – Art.º 44.º, n.º 2).	
Encargos com imóveis (Art.º 80-H).	30% das importâncias pagas, até ao limite de 96.200\$.	
Encargos com lares, relativos aos SP, seus ascendentes e colaterais que não possuam rendimentos superiores ao salário mínimo nacional (Art.º 80-G).	25% das despesas, até um máximo de 57.600\$. A soma da dedução dos encargos com lares com a dedução dos encargos com educação e formação não pode ultrapassar o limite de 132.300\$, acrescida de 10.200\$ por dependente, para agregados com 3 dependentes ou mais com despesas de educação.	
Encargos com prémios de seguros de acidentes pessoais e de vida (Art.º 80-I).	25% das importâncias, com um limite de 10.200\$. No caso dos deficientes não há limite (EBF - Art.º 44.º, n.º 2).	25% das importâncias, com um limite de 20.400\$. No caso dos deficientes não há limite (EBF – Art.º 44.º, n.º 2).
Encargos com prémios de seguros que cubram exclusivamente riscos de saúde (Art.º 80-I).	25% das importâncias, com um limite de 10.200\$.	25% das importâncias, com um limite de 20.400\$.
PPR, PPE, PPR/E.	25% do valor aplicado com o menor dos seguintes limites: 109.200\$ ou 5% do rendimento total bruto englobado.	25% do valor aplicado com o menor dos seguintes limites: 109.200\$ ou 5% do rendimento total bruto englobado, por cônjuge.
Deficientes – Rendim. cats. A e B.	Por titular deficiente, 50% do rendimento bruto, com limite de 2.563.000\$.	
Deficientes – Rendim. cat. H.	Por titular deficiente, 30% do rendimento com limite de 1.447.000\$ para os deficientes em geral e 1.924.000\$ para os deficientes das forças armadas.	
Deficientes – Despesas de educação, formação e prémios de seguro de deficientes.	Ver deduções à colecta.	

Trabalhar e Cuidar de um Idoso Dependente: Problemas e Soluções*

José São José

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Karin Wall

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Resumo | O presente artigo centra-se na problemática da conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados ao idoso dependente, prestando particular atenção ao modo como as famílias estruturam os cuidados a este último. Conclui-se que existem diversos modelos de prestação de cuidados e, também, que a conciliação entre estas duas esferas da vida social é difícil de estabelecer quando as famílias prestam cuidados a idosos com elevada dependência sem apoios regulares (informais ou formais) ou apenas com apoios pontuais durante o dia. Estas situações são as menos adequadas do ponto de vista do bem-estar dos familiares prestadores de cuidados e dos idosos dependentes.

Abstract | “**Working and Caring for Dependent Older People: Difficulties and Solutions**” This article deals with the issue concerning the reconciliation between the professional life and the care for dependent older people, focussing mainly on how the families manage to provide such care. The authors conclude that there are different schemes in what refers to the providing of care and that the recon-

* O presente artigo resulta de uma pesquisa qualitativa exploratória desenvolvida no âmbito de um projecto de investigação europeu, intitulado “*New Kinds of Families, New Kinds of Social Care*” (SOCCARE). O projecto é coordenado por Jorma Sipilä (Universidade de Tampere, Finlândia) e conta com a participação, para além da Finlândia, de mais quatro países: França (coordenação de Claude Martin, Universidade de Rennes), Itália (coordenação de Rossana Trifiletti, Universidade de Florença), Reino Unido (coordenação de John Baldock, Universidade de Kent) e Portugal (coordenação de Karin Wall, ICS/Universidade de Lisboa). A informação sobre o projecto, bem como os relatórios já produzidos no seu âmbito, encontram-se disponíveis em www.uta.fi/laitokset/sospol/soccare/.

Agradecemos às pessoas entrevistadas, à Associação Portuguesa de Alzheimer, ao Centro de Dia da EPAL, à Habicuidados e à Dr.^a Elsa Raposo, por terem colaborado na pesquisa que serve de base a este artigo.

ciling of these two spheres of social life is difficult when the families have to care for highly dependent older people without any regular support (informal or formal), or having only a casual support during the day. Such situations are the most inconvenient from the viewpoint of the well - being of the relatives who provide the care, as well as of the dependent old people themselves.

Introdução

O interesse pela problemática geral da conciliação entre vida profissional e vida familiar tem vindo a crescer, tanto no campo político como no campo das ciências sociais. Na União Europeia tem-se assistido, desde os anos oitenta, ao desenvolvimento de recomendações e directivas especificamente relacionadas com esta problemática. Contudo, tais iniciativas têm sido direccionadas, sobretudo, para o domínio dos cuidados a crianças, o que é demonstrativo da preocupação prioritária pela situação das pessoas que trabalham e que têm crianças a cargo. Apesar de o tema dos cuidados aos idosos já estar incluído na agenda política da Comissão Europeia, bem como nas agendas políticas da maior parte dos países-membros – devido essencialmente ao problema do envelhecimento da população –, é ainda dada primazia aos cuidados com as crianças. Isto tem-se traduzido num maior desenvolvimento das políticas sociais no domínio dos cuidados às crianças do que no domínio dos cuidados aos idosos. Por exemplo, as licenças para faltar ao trabalho concedidas aos trabalhadores com familiares ascendentes a cargo têm ainda, na generalidade dos países europeus, muitas limitações (*European Commission, 1999*).

Por sua vez, os cientistas sociais têm produzido uma multiplicidade de pesquisas de âmbito nacional e internacional sobre a problemática geral da conciliação entre trabalho e família, quer no domínio da política social, quer no domínio da sociologia e de outras disciplinas afins. No primeiro domínio o enfoque tem sido predominantemente sobre a forma como as políticas públicas facilitam (ou não) a conciliação entre trabalho e família, quer através da oferta de serviços, quer através da garantia de direitos (licenças, subsídios...). No segundo domínio tem-se privilegiado a análise – na perspectiva das práticas sociais – de dois temas que se entrecruzam: a divisão do trabalho dentro e fora da família e as solidariedades familiares (*Wall et al., 2002*).

No entanto, no que respeita especificamente ao tema da conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados aos idosos, as pesquisas científicas são ainda diminutas. Tem-se explorado, sobretudo, o tema dos impactos dos cuidados

sobre os familiares empregados que os prestam (*European Commission*, 1999). Estas pesquisas têm seguido uma abordagem enquadrada no paradigma teórico do “stress e das estratégias adaptativas” (*stress-coping*) que tem sido desenvolvido pela psicologia social (Lavoie, 1999).

Contudo, a partir dos anos noventa começaram a surgir algumas pesquisas de âmbito nacional e internacional focadas na caracterização da oferta dos serviços formais e na articulação que se estabelece entre estes e os apoios informais (ex: Lesemann e Martin, 1993, Deix, 1991; Joel e Martin, 1998). Tais pesquisas têm revelado, entre outras coisas que, apesar de os serviços para idosos terem vindo a registar um aumento generalizado em todos os países europeus – embora ainda persistam diferenças significativas entre os países no que toca às taxas de cobertura segundo o tipo de respostas –, o apoio informal, especialmente o que é assegurado pela família, continua a desempenhar um papel importante. Um inquérito recente efectuado na União Europeia (Eurobarómetro, in *European Commission*, 1999, p. 32), diz-nos que dois terços dos cuidados aos idosos são prestados por familiares.¹ Mesmo nos países onde os serviços formais se encontram mais desenvolvidos, o apoio da família continua a ser significativo, não tanto no domínio das necessidades de ordem prática, mas sobretudo no domínio das necessidades de ordem afectiva ou social. Em suma, verifica-se que os serviços formais, nos países onde se têm expandido de uma forma significativa, não substituíram o apoio familiar, mas podem ter contribuído para um reposicionamento do papel deste tipo de apoio no âmbito dos cuidados aos idosos (*European Commission*, 1999; Kroger, 2001).

Assim sendo, este artigo pretende contribuir para o conhecimento de uma temática ainda pouco estudada, tanto a nível internacional como a nível nacional, nomeadamente a conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados ao idoso dependente. Procuramos dar a conhecer como é que os familiares do idoso dependente conciliam as responsabilidades profissionais com as responsabilidades de prestação de cuidados, sem perdermos de vista os contextos sociais nos quais se processa essa conciliação. Ao descrevermos as estratégias de conciliação teremos o cuidado de referir as principais dificuldades/problemas que lhes estão subjacentes, bem como as consequências daí resultantes, quer a nível individual, quer a nível familiar.

Os resultados aqui apresentados têm como base empírica 16 entrevistas semi-directivas² realizadas – entre Abril e Outubro de 2001 – junto de pessoas que

1 No entanto, há autores que defendem que a participação da família nos cuidados aos idosos é facilitada pelo facto de a necessidade de prestação destes cuidados surgir numa fase da vida em que as pessoas têm, provavelmente, uma maior disponibilidade para poder prestá-los, na medida em que já estarão reformadas. Para esta ideia contribui o facto de muitos dos familiares que prestam cuidados a idosos serem, eles próprios, também pessoas idosas (acima dos 65 anos) (*European Commission*, 1999).

2 As entrevistas abordaram oito temas principais: a vida profissional, o percurso conjugal, os cuidados prestados ao idoso dependente, a organização familiar quotidiana (tarefas domésticas, lazeres...), valores e representações acerca das obrigações familiares e das várias soluções de prestação de cuidados, os impactos da assunção da responsabilidade de prestação de cuidados e das dificuldades de conciliação na vida dos familiares prestadores de cuidados, as ajudas informais e as condições materiais de existência (alojamento, rendimento...).

trabalham e residem na área metropolitana de Lisboa, e que prestam cuidados a familiares idosos dependentes (não institucionalizados). As pessoas que foram entrevistadas em cada agregado familiar são, com a exceção de dois casos, as principais responsáveis pelo bem-estar do idoso dependente. São sobretudo mulheres casadas, filhas do idoso dependente e com idades acima dos 40 anos. Por sua vez, as pessoas idosas dependentes são maioritariamente do sexo feminino, viúvas e com idades acima dos 65 anos (para uma caracterização mais detalhada da população entrevistada e dos idosos dependentes, ver em anexo quadro 1).

A pesquisa anteriormente referida adoptou uma perspectiva analítica centrada no conceito de “cuidados sociais” (tradução do termo inglês “*social care*”). Este conceito tem a vantagem de superar as tradicionais dicotomias entre público e privado, profissional e não profissional, formal e informal e pago e não pago. Os “cuidados sociais” são entendidos como todo o apoio que é prestado com o propósito de ajudar as crianças ou as pessoas adultas dependentes nas suas actividades quotidianas, apoio esse que pode ser prestado numa base informal (por pessoas pagas ou não pagas) ou numa base formal (por serviços públicos ou privados com ou sem fins lucrativos) (Kroger, 2001). Este conceito permite uma caracterização da solução global de prestação de cuidados e das relações que se estabelecem entre cada um dos prestadores. Possibilita-nos, por conseguinte, uma apreensão detalhada dos modos como os familiares do idoso dependente combinam as responsabilidades profissionais com as responsabilidades de prestação de cuidados.

1. A Conciliação entre o Trabalho e os Cuidados ao Idoso Dependente: o Contexto Português

Para o enquadramento da problemática da conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados ao idoso dependente no contexto português, é importante debruçarmo-nos brevemente sobre alguns traços da sociedade portuguesa que influenciam a conciliação entre estas duas esferas da vida social, nomeadamente o envelhecimento gradual da população, a elevada participação feminina no mercado de trabalho, a desigual repartição das tarefas domésticas e dos cuidados a pessoas dependentes entre homens e mulheres e, por último, o fraco desenvolvimento das políticas sociais de apoio aos idosos e às respectivas famílias.

A população residente em Portugal tem vindo a envelhecer ao longo dos anos: o número de jovens baixou, enquanto que o número de pessoas idosas sofreu um acréscimo considerável. Entre 1960 e 1998 a população jovem (0-14) decresceu na ordem dos 35,1%, tendo-se assistido, por outro lado, a um aumento de 114,4% na população idosa (+ de 65). Os idosos em Portugal representavam, em 1998, 15,2% do total da população, o que representa um acréscimo de 1,6 pontos percentuais em relação a 1990 (INE, 1999). Em 2001, de acordo com os resultados provisórios do último Censo, a proporção de idosos (16,4%) ultrapassou pela primeira vez a proporção de jovens (16,0%) (INE, 2002).

Em suma, ao longo das últimas décadas, a pirâmide de idades da população residente em Portugal tem vindo a sofrer um estreitamento na base e um alargamento no topo, uma situação que decorre da diminuição da fecundidade e do aumento da esperança de vida.³ Em 1990 havia cerca de 68 idosos para cada 100 jovens (0-14), mas em 2001 a relação já era de cerca de 103 idosos para cada 100 jovens. Para este último rácio contribui consideravelmente o peso da população feminina: em 2001 havia 122 mulheres idosas para cada 100 mulheres jovens contra 84 homens idosos para cada 100 homens jovens (INE, 1999 e 2002). Por outro lado, se analisarmos o índice de dependência de idosos, que nos dá a relação entre o número de idosos e o número de pessoas em idade activa (15-64), ou seja, dá-nos conta do número potencial de prestadores de cuidados a pessoas idosas, verificamos que em 1981 havia 18 idosos para cada 100 pessoas em idade activa, enquanto que em 1991 a relação era de 21 para cada 100 e, em 2001, passou a ser de 24 para cada 100 (INE, 2002). Consta-se, assim, que a população idosa tem vindo a aumentar em relação à população activa (grupo dos potenciais prestadores de cuidados), aumento esse que tem sido mais pronunciado no que diz respeito à população feminina. Em 1998 havia cerca de 19 homens idosos por cada 100 homens em idade activa, enquanto que a relação para as mulheres era de cerca de 26 por cada 100 (INE, 1999). Relativamente ao ano de 2001 ainda não nos é possível apresentar os valores por sexos correspondentes a este índice.

No entanto, no conjunto da população com mais de 65 anos de idade foi o grupo etário dos 75 e mais anos que mais cresceu na década de setenta e oitenta. A partir dos anos oitenta o ritmo de crescimento mais forte passou a verificar-se no grupo da população com mais de 85 anos (op. cit.). Isto quer dizer que a própria população idosa está a envelhecer.

Relativamente ao futuro, e tendo em conta as projecções de população assentes numa certa estabilidade da fecundidade e num aumento, embora moderado, da esperança de vida e ainda de um saldo migratório positivo, espera-se que a população idosa em Portugal continue a aumentar. Os idosos passarão a representar, em 2020, 18,1% da população e os jovens 16,1%. Para além disso, assistir-se-á a um aumento da proporção dos idosos com mais de 75 anos: em 2020 representarão 7,7% da população (op. cit.).

Assim sendo, há hoje mais idosos do que no passado, mais idosos acima dos 85 anos, ou seja, mais idosos com probabilidade de se encontrarem numa situação de dependência. Por sua vez, comparativamente com o passado, há hoje menos familiares potencialmente disponíveis para prestar cuidados (por exemplo, filhos), devido à descida da fecundidade e ao aumento do índice de dependência de idosos.

3 O índice sintético de fecundidade (a soma das taxas de fecundidade por idade relativas a um ano) tem vindo a baixar desde 1930. Neste ano o índice era de 3,9 nados-vivos por mulher em idade de procriar (15 aos 49 anos), enquanto que em 1997 o valor correspondia a 1,5 (Barreto, 2000). Por sua vez, a esperança de vida masculina aos 65 anos era de 14,4 anos, em 1998, ao passo que a esperança de vida feminina era, para o mesmo ano, de 17,9 anos. Relativamente a 1960, estes dados representam um ganho de 1,4 anos para os homens e de 2,6 anos para as mulheres (INE, 1999).

Ao menor número de familiares potencialmente disponíveis para prestar cuidados junta-se, por outro lado, uma maior dificuldade destes últimos para conseguir conciliar a vida familiar com o trabalho, principalmente por parte das mulheres (tradicionais prestadoras de cuidados a pessoas dependentes), visto que em Portugal se tem vindo a assistir ao longo das últimas décadas a um crescimento da participação feminina no mercado de trabalho. Este crescimento tem estado associado, pelo menos em parte, à expansão do sector dos serviços, bem como ao aumento dos níveis de escolarização das mulheres. A taxa de actividade feminina (calculada em relação ao conjunto da população entre os 15 e os 64 anos) situava-se, em 1998, nos 62% (Wall, 2002).

Importa sublinhar que o aumento da taxa de actividade feminina é particularmente significativo junto das mulheres entre os 25 e os 44 anos. Em 1998 a maioria das mulheres neste grupo etário exercia uma actividade profissional: as taxas de actividade situavam-se nos 80,5% e nos 77,3% para os grupos etários dos 25 aos 34 anos e dos 34 aos 44 anos, respectivamente (Wall, 2002). Comparativamente com os restantes países da União Europeia, Portugal tinha, em 1994, a segunda maior taxa de actividade das mães com idades compreendidas entre os 20 e os 39 anos (*Commission Européenne*, 1995 in Guerreiro, 2000, p. 77). Pelo contrário, nota-se que, nos grupos de idade em que a prestação de cuidados a idosos é mais frequente (45-65), a taxa de actividade não é tão elevada. Por exemplo, em 1991, no grupo etário dos 45 aos 49, a taxa era de 53%, baixando para 42% no grupo etário dos 50 aos 54. Dos 60 aos 64 o valor situava-se nos 16,1% (INE, 1991).

A inserção profissional das mulheres portuguesas caracteriza-se por ser maioritariamente em regime de tempo inteiro. O trabalho em regime de meio tempo tem, junto das mulheres, assim como junto dos homens, pouca expressão. Em 1991 apenas 15% das mulheres trabalhadoras e 6% dos homens trabalhadores despendiam menos de 35 horas por semana no exercício das suas actividades profissionais (INE, 1991).

Todavia, os estudos quantitativos têm revelado que o crescente aumento da taxa de actividade feminina não se tem traduzido numa menor responsabilização das mulheres pelas tarefas domésticas e pelos cuidados às crianças e aos idosos dependentes. O que se verifica é que as mulheres acabam por acumular vários tipos de responsabilidades, uma vez que a participação dos homens nas tarefas relacionadas com a casa e com os filhos e/ou ascendentes dependentes continua a ser fraca.

Assim, a desigualdade na repartição das tarefas domésticas e dos cuidados a pessoas dependentes entre homens e mulheres continua a ser um traço característico da família portuguesa, apesar de, no domínio dos valores, os casais portugueses estarem orientados para um modelo simétrico de divisão do trabalho. Um inquérito por questionário realizado recentemente junto de casais com filhos (Wall, 2000), revela que 71% dos inquiridos acha que os casais devem dividir as tarefas domésticas, mas apenas três em cada dez casais partilham, numa base diária, as principais tarefas domésticas, tais como a confecção de refeições, as limpezas e o tratamento de roupas.

Relativamente à divisão do trabalho nas famílias que prestam cuidados a uma pessoa idosa, o “Inquérito à Ocupação do Tempo”, realizado recentemente a nível nacional, indica-nos que as mulheres despendem muito mais tempo na prestação de cuidados a adultos dependentes do que os homens. Aliás, a desigualdade na afectação de tempo por homens e mulheres neste tipo de responsabilidades é ainda mais pronunciada entre a população com emprego do que entre o total da população (INE, 2001). Isto quer dizer que não é pelo facto de terem um emprego (na maioria dos casos em regime de tempo inteiro) que as mulheres deixam de ser as principais responsáveis pela prestação de cuidados a adultos dependentes. A este respeito, o inquérito revela, em resposta à questão “*se costumam prestar cuidados a pessoas adultas dependentes*” que, de entre os inquiridos com emprego que afirmam fazê-lo sempre, 88% são mulheres. Temos, assim, uma “sobrefeminização” da prestação de cuidados a adultos dependentes, nos quais estão incluídas as pessoas idosas.

Nesta ordem de ideias, à crescente simetria entre homens e mulheres no domínio do trabalho pago contrapõe-se uma persistente assimetria no domínio da repartição das tarefas domésticas e dos cuidados a crianças e idosos. Isto resulta numa sobrecarga das mulheres, fazendo com que estas se debatam com grandes dificuldades para conciliar o trabalho profissional com as responsabilidades familiares, dificuldades essas que só podem ser reduzidas com diversos apoios, quer ao nível da oferta de equipamentos e serviços para crianças e idosos, quer ao nível dos benefícios sociais (subsídios, licenças, benefícios fiscais...). Todavia, a situação nacional nestes domínios continua a caracterizar-se, apesar das medidas que têm sido implementadas nos últimos anos, por uma insuficiência de apoios (ao nível de equipamentos e serviços, bem como ao nível de benefícios sociais), a qual é particularmente notória no campo dos cuidados ao idoso dependente. Isto é, as políticas sociais no domínio do apoio aos idosos dependentes e às respectivas famílias estão pouco desenvolvidas e ainda se encontram numa fase de expansão.

Os debates e as medidas relacionadas com os cuidados aos idosos dependentes têm-se centrado, durante a última década, nos seguintes campos: aumento e desenvolvimento da oferta de equipamentos e serviços, melhoria da qualidade dos serviços e, por último, reforço dos direitos dos trabalhadores com adultos dependentes a cargo.

Apesar de a oferta de equipamentos e serviços (lares, centros de dia, apoio domiciliário...) ter vindo a aumentar durante as últimas décadas, muito à custa das iniciativas do chamado terceiro sector (privado não lucrativo)⁴, a procura continua a exceder a oferta. Nos anos mais recentes a expansão da oferta tem sido impulsionada por vários programas governamentais de âmbito nacional, tais como o Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII)⁵ e o Programa Idosos em

4 No domínio dos cuidados a idosos, o terceiro sector é, de longe, o que tem o maior peso, detendo 81,9% da oferta de lares, 85% da oferta de Centros de Dia, 89% da oferta de Centros de Convívio e 62,5% da oferta de residências (Guerreiro, 2000).

5 O PAII foi criado pelo Despacho Conjunto, de 1 de Julho de 1994, dos Ministérios da Saúde e do Emprego e Segurança Social, prevendo, entre outros projectos, o Serviço de Apoio Domiciliário (SAD).

Lar (PILAR)⁶. Também de âmbito nacional foi criado, em 2001, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)⁷, o qual tem como objectivo, entre outros, desenvolver o sector dos serviços de apoio domiciliário, através de um aumento da oferta destes serviços, bem como do alargamento dos seus horários de funcionamento (mais horas durante o dia, prevendo-se inclusive o funcionamento em regime de tempo inteiro, e iniciar/reforçar o funcionamento destes serviços aos fins-de-semana). Por outro lado, a nível regional têm surgido algumas medidas inovadoras, como é o caso da rede AJUDA⁸, inscrita no plano regional de emprego do Alentejo. Esta medida pretende incentivar a criação de respostas de apoio social através de acções de formação para prestadores de serviços às famílias, bem como através da concessão de apoios financeiros e de outra natureza para a criação de iniciativas empresariais neste domínio.

No que diz respeito à melhoria da qualidade dos serviços, a inspecção sistemática efectuada aos equipamentos e serviços – especialmente aos lares, depois de terem surgido alguns relatórios pouco favoráveis no que respeita à qualidade dos serviços prestados por estes estabelecimentos – tem produzido uma consequente melhoria dos níveis de qualidade. Contudo, neste domínio há ainda grandes lacunas, principalmente ao nível da formação e da certificação dos recursos humanos.

Por último, no que respeita aos benefícios sociais, verifica-se que os trabalhadores que prestam cuidados a familiares em linha ascendente não beneficiam dos mesmos direitos do que os trabalhadores que prestam cuidados a familiares em linha descendente. A Lei n.º 4/84, de 5 de Maio, passou a conferir a todos os trabalhadores o direito a faltar ao trabalho, até 30 dias por ano, para prestar assistência a filhos doentes menores de 10 anos ou a filhos deficientes de qualquer idade e apenas até 15 dias por ano para prestar assistência (em caso de doença ou acidente) a cônjuges⁹, filhos com mais de 10 anos ou familiares em linha ascendente. Por sua vez, em 1995¹⁰, apenas as faltas para assistência a filhos menores doentes ou deficientes de qualquer idade passaram a ser pagas pela Segurança Social no valor de 65% da remuneração, ou seja, as faltas para prestar assistência a um cônjuge, a um familiar ascendente ou a um filho com mais de 10 anos continuam a não ser pagas. Também apenas os trabalhadores com descendentes a cargo (filhos com menos de 12 anos ou filhos deficientes de qualquer idade), têm o direito de requerer um horário de trabalho em regime de tempo parcial ou em regime de jornada contínua.¹¹

6 O PILAR foi criado por Despacho de Secretário de Estado da Inserção Social, de 20 de Fevereiro de 1997, com o objectivo de estimular a oferta de lares para idosos e de outras respostas residenciais.

7 O PNAI foi criado por Resolução do Conselho de Ministros, de 12 de Julho de 2001.

8 A rede AJUDA foi criada pela Portaria n.º 250/99, de 8 de Abril.

9 A Lei n.º 142/99, de 31 de Agosto, tornou explícito que o cônjuge pode ser a pessoa com quem se vive em união de facto.

10 Decreto-Lei n.º 333/95, de 23 de Dezembro.

11 Ver Decreto-Lei n.º 230/2000, de 23 de Setembro.

Para além disto, os subsídios introduzidos em 1989¹² para os idosos ou adultos deficientes que dependem da assistência permanente de terceiros são ainda bastante modestos. O então *Subsídio por Assistência de Terceira Pessoa*, agora designado por *Complemento por Dependência*, é atribuído de acordo com o grau de dependência do idoso: o valor máximo para o ano de 2000 correspondia a 90% do valor da pensão social de invalidez e velhice do regime não contributivo¹³.

Os insuficientes apoios em termos de equipamentos e serviços para idosos dependentes, bem como em termos de benefícios sociais, fazem com que a família seja, na prática, a principal prestadora de cuidados a pessoas idosas em situação de dependência. Sobre este assunto, um inquérito nacional sobre a divisão do trabalho pago e não pago entre homens e mulheres dos 20 aos 50 anos, diz-nos que 13% dos inquiridos neste grupo etário tem um familiar idoso em situação de dependência. De acordo com os inquiridos, os cuidados são assegurados pelos cônjuges (10%), por outros familiares (82%), por serviços formais ou informais pagos (5%) e por outros serviços não pagos (3%). A importância dos cônjuges e dos serviços é maior quando a pessoa idosa dependente vive numa instituição ou na sua própria casa. Pelo contrário, quando a pessoa idosa dependente vive em casa de familiares os cuidados são prestados predominantemente por estes últimos (Torres *et al.*, 2000). Por outro lado, sabemos que o lar ou outro equipamento residencial não é considerado pela generalidade dos portugueses como a melhor solução para o idoso dependente. Um inquérito sobre os valores entre as gerações, realizado em 1998, revela que 87% dos inquiridos acham que “os filhos devem cuidar dos familiares idosos nas suas casas” (Vasconcelos, 1998).

A questão importante que aqui se coloca é saber como é que as famílias conciliam o trabalho profissional com os cuidados aos idosos dependentes, num contexto macro-social que, como acabámos de constatar, é pouco favorável a essa mesma conciliação. É precisamente a esta questão que tentaremos dar algumas respostas nas páginas que se seguem.

2. Trabalhar e Cuidar de um Idoso Dependente: Principais Modelos de Prestação de Cuidados

Cuidar de uma pessoa idosa dependente pode traduzir-se num trabalho árduo e exigente, tanto do ponto de vista físico como afectivo, requerendo uma disponibilidade considerável de tempo e energia ou, pelo contrário, pode implicar apenas algumas acções de supervisão em determinados momentos da vida quotidiana. A extensão e a intensidade dos cuidados variam em função do grau de dependência da pessoa idosa. Esta pode necessitar apenas de alguma vigilância na realização de algumas actividades da vida diária (ex.: na confecção de refeições, na ida ao médico, na toma dos medicamentos...) ou, numa situação oposta,

12 Decreto-Lei n.º 29/89, de 23 de Janeiro.

13 Decreto-Lei n.º 309-A/2000, de 30 de Novembro.

pode já não ter capacidade para levar a cabo, autonomamente, tais actividades, necessitando, por isso, da ajuda de outras pessoas. Entre estes dois pólos opostos podemos encontrar uma grande diversidade de situações, que reflectem níveis diferenciados de incapacidade (física e/ou cognitiva).

Esta grande heterogeneidade de situações encontra-se bem patente nos casos que serviram de base empírica para esta pesquisa, o que nos levou a classificar a dependência de acordo com a seguinte graduação: baixa, média e elevada.

Os idosos com baixa dependência necessitam apenas de supervisão ou vigilância, na medida em que possuem ainda alguma autonomia, quer ao nível da mobilidade, quer ao nível da realização de determinadas actividades da vida diária (ex.: higiene pessoal, vestir/despir, comer...). Os idosos com média dependência encontram-se numa situação em que necessitam não só de supervisão, mas também de ajuda efectiva de terceiros no desempenho de algumas actividades específicas como, por exemplo, tomar banho, controlar a toma dos medicamentos, entre outras. Por último, os idosos com elevada dependência necessitam, diariamente, de ajuda extensiva e intensiva. Isto quer dizer que não têm capacidade para desempenhar um determinado conjunto de tarefas "básicas": são pessoas que estão acamadas ou que têm fortes restrições ao nível da mobilidade, tendo algumas delas outras incapacidades associadas como, por exemplo, a diminuição das aptidões cognitivas e do controlo esfinteriano (bexiga e intestinos).

De forma a darmos conta do modo como as famílias/pessoas entrevistadas conciliam o trabalho profissional com os cuidados ao idoso dependente, desenvolvemos uma tipologia descritiva dos modelos de prestação de cuidados. O modo como as famílias estruturam os cuidados (quem faz o quê?) reflecte as estratégias de conciliação entre estas duas esferas da vida social.

Na construção da tipologia considerámos dois critérios principais: o tipo de prestador de cuidados (família, amigos, serviços institucionais...) e o tipo de cuidados prestados (cuidados básicos, supervisão e gestão). Por cuidados básicos entendemos todos os cuidados de que necessita uma pessoa com elevada dependência tais como, por exemplo, ajudar na higiene pessoal, ajudar a vestir/despir, a comer, a levantar/sentar, etc. A supervisão é toda a actividade que implica apenas uma vigilância, um controle "à distância" sobre as actividades realizadas pelo idoso, controle esse que também pode ser efectuado através do telefone. No fundo, trata-se de controlar aquilo que o idoso faz e não ajudá-lo a fazer, ou seja, implica apenas "dar uma orientação" ou "dar uma olhada". A gestão, ao contrário da supervisão e dos cuidados básicos, é uma ajuda indirecta, visto que se traduz numa intervenção, essencialmente junto de intermediários e não junto da pessoa idosa. Trata-se de procurar, seleccionar e gerir os apoios.

Partindo dos critérios acima referidos, os dados recolhidos permitem-nos identificar dois grandes perfis de prestação de cuidados: um perfil familiar e um perfil misto.

O perfil familiar caracteriza-se por uma centralização da prestação de cuidados na família da pessoa idosa dependente, ou seja, não é feito uso de recursos exteriores à rede de parentesco. No quadro da população entrevistada, em todos

os casos inseridos neste perfil os familiares prestadores de cuidados residem com o idoso dependente. Isto quer dizer que, nestes casos particulares, são os familiares co-residentes que, dentro da rede de parentesco, asseguram os cuidados necessários à manutenção do bem-estar da pessoa idosa. Em alguns casos a prestação de cuidados é partilhada entre os membros do agregado familiar e, noutros casos, é assegurada apenas por um dos membros.

O **perfil misto**, tal como a própria designação indica, combina vários tipos de prestadores de cuidados. No caso da presente pesquisa, todos os casos que se incluem neste perfil conjugam cuidados prestados pela família (partilhados ou não) com cuidados prestados por agentes fora da família (Centro de Dia, Apoio Domiciliário...), isto é, uma parte dos cuidados é delegada em recursos extra-familiares (informais ou formais).

Em cada um destes dois perfis identificámos diversos modelos de prestação de cuidados que variam em função do tipo de cuidados (cuidados básicos, supervisão e gestão) e do tipo de serviços utilizados (Centro de Dia, apoio domiciliário...). Desenvolveu-se, assim, a seguinte tipologia descritiva dos modelos de prestação de cuidados:

- **Perfil Familiar**
 - Modelo familiar de cuidados básicos no domicílio.
 - Modelo familiar de supervisão.

- **Perfil Misto**
 - Modelo misto de cuidados básicos no domicílio.
 - Modelo misto apoiado no Centro de Dia.
 - Modelo misto de supervisão.
 - Modelo misto apoiado na gestão familiar.

Na descrição dos modelos de prestação de cuidados serão abordadas não só as características estruturais que subjazem a cada um deles, mas também as dificuldades com que as famílias/pessoas se debatem e as avaliações que estas fazem sobre o modo como os cuidados estão estruturados.

2.1. Perfil Familiar

2.1.1. Modelo Familiar de Cuidados Básicos no Domicílio

As famílias que se inserem neste modelo têm em comum o facto de terem a seu cargo uma pessoa idosa com elevada dependência. Daí a necessidade de prestação de cuidados básicos diários, os quais são assegurados por membros do agregado familiar (a pessoa idosa reside com estes últimos). Os familiares asseguram a prestação de cuidados numa base permanente, inclusive aos fins-de-semana, nas férias e em situações ocasionais.

Em alguns casos os cuidados são partilhados por dois ou mais familiares do idoso dependente e, noutros casos, são assegurados apenas por um familiar. Na

primeira situação encontra-se, por exemplo, uma família constituída por um casal de pessoas idosas (ambos com mais de 70 anos) – estando a mulher numa situação de elevada dependência – mais dois filhos (43 e 37 anos, respectivamente, ambos solteiros e empregados). Neste caso particular, os cuidados são partilhados pelos filhos e pelo cônjuge (reformado) da idosa dependente.

Nesta família os cuidados à idosa dependente durante a semana começam logo pela manhã: são os seus filhos que, antes de saírem para trabalhar, lhe fazem a higiene corporal, vestem-na e dão-lhe o pequeno almoço e os medicamentos. Depois deixam-na sentada com o rádio ligado e o telefone a seu lado. É então altura de saírem para trabalhar. Durante o dia quem toma conta da idosa dependente é o seu marido (ajuda-a a ir à casa de banho, prepara-lhe e dá-lhe o almoço...). Ao fim da tarde, quando os filhos chegam a casa, normalmente o jantar já está preparado pelo pai. Por volta das onze horas da noite a filha, com a ajuda do seu irmão, leva a mãe para a casa de banho para lhe fazer, novamente, a higiene corporal e para a preparar para a meter na cama. Durante a noite, quando esta precisa de urinar, é o seu marido que lhe presta ajuda. Durante os fins-de-semana, assim como durante as férias e situações ocasionais, todos os cuidados de que a pessoa idosa dependente necessita são assegurados pelos mesmos familiares.

O caso descrito é representativo de uma dinâmica familiar marcada por uma forte partilha dos cuidados, partilha essa que, de acordo com a filha entrevistada, não é totalmente diferenciada. Isto é, uma dada tarefa não está exclusivamente a cargo de apenas uma pessoa, podendo ser efectuada por todos os membros do agregado familiar. Como a própria afirma: “(...) aliás, todos nós fazemos isso (cuidados de higiene corporal), portanto, tanto faz ser eu, o meu irmão ou o meu pai, todos nós fazemos isso” (E15).

No entanto, é a filha que se assume como a principal responsável pelo bem-estar da sua mãe, embora não seja a pessoa que, durante a semana, lhe dedique efectivamente mais tempo. Quem, na prática, lhe dedica mais tempo é o marido que, devido à sua condição de reformado, tem disponibilidade para estar com ela durante o dia, fazendo-lhe companhia e prestando-lhe ajuda em algumas actividades. Caso não existisse esta possibilidade, a família teria que procurar outra solução de forma a evitar que a pessoa idosa ficasse sozinha durante o dia.

Os familiares que, na população entrevistada, utilizam uma solução de prestação de cuidados básicos como a que acabámos de descrever, afirmam que ainda não encontraram outras alternativas satisfatórias e viáveis, quer na rede informal de apoio (restante família, amigos, vizinhos...), quer na rede formal (equipamentos e serviços de apoio a pessoas idosas). Consideram, no entanto, que a actual solução é adequada para a pessoa idosa dependente, uma vez que esta continua em meio familiar, tendo todo o apoio de que necessita. A hipótese de recurso a um lar não tem sido equacionada. Apenas recorrerão a um lar em última instância, ou seja, só se de todo não conseguirem encontrar outra solução. A este respeito, eis o depoimento de uma mulher de 37 anos, casada, com três filhos dependentes e a cuidar da sua sogra: “(...) não havia solução, entre procurar um lar, um depósito d... e como essa hipótese estava posta de parte... só havia uma solução, que era ir para nossa casa” (E1).

Contudo, do ponto de vista dos familiares prestadores de cuidados, a solução actualmente utilizada não é a ideal para eles próprios, visto que despendem uma grande quantidade de tempo e energia (física e afectiva) de forma a assegurarem o bem-estar da pessoa idosa dependente. O depoimento de uma das entrevistadas elucida-nos a este respeito: *"(...) por vezes é muito cansativo, não é que seja difícil, é sim um cansaço muito grande, ela é uma pessoa bastante pesada e quando eu a levo da casa de banho para a sala eu chego lá completamente exausta por causa da força que faço para a conseguir segurar"* (E15).

Por exemplo, numa das famílias onde há partilha de cuidados, a existência de uma pessoa em casa durante o dia não é suficiente para evitar que o único filho do idoso dependente, de 39 anos, casado, se desloque a casa à hora de almoço para lhe prestar cuidados básicos. Esta deslocação só é possível porque o filho tem um horário de trabalho com alguma flexibilidade (E1).

Como se pode constatar, esta solução de prestação de cuidados é, do ponto de vista dos prestadores de cuidados que trabalham, bastante difícil de manter, pois implica um grande empenhamento a vários níveis, empenhamento esse que acaba por ter repercussões negativas em vários domínios da vida de cada um e da vida familiar. O cansaço físico e psicológico é um dos impactos negativos mais referidos. Uma das entrevistadas afirmou o seguinte em relação ao impacto da prestação de cuidados no seu marido: *"(...) não é a minha mãe é a mãe dele, e não é uma situação alegre..., provoca alguma depressãozinha, e isso depois reflecte-se na disponibilidade para o trabalho (...)"* (E1).

Por outro lado, o cansaço psicológico, associado à falta de tempo, faz com que a disponibilidade para os lazeres seja menor: *"deixámos de sair todos juntos, porque ela (a idosa dependente) não pode ficar sozinha. Portanto, o lazer familiar foi bastante afectado, tivemos que encontrar outras formas de praticar o lazer, ficamos juntos em casa"* (E1).

Por conseguinte, os familiares empregados que utilizam esta solução de prestação de cuidados gostariam de receber apoio domiciliário, preferencialmente em regime de tempo inteiro, de forma a facilitar a conciliação entre o trabalho e os cuidados à pessoa idosa. O apoio domiciliário continuará a ser o preferido, mesmo quando a pessoa idosa ficar ainda mais dependente. Como referimos anteriormente, a solução do lar será sempre a última a ser equacionada: *"se eu arranjar alguém que queira lá ficar (em casa) permanentemente... prefiro estar a pagar a essa pessoa do que estar a dar dinheiro para um lar, sem sombra de dúvidas que prefiro isso, nem que para isso tivesse que arranjar dois trabalhos"* (E15).

Esta solução de prestação de cuidados está dependente, por um lado, da existência de familiares com disponibilidade, capacidade e disposição para partilhar os cuidados e, por outro lado, da evolução do estado de dependência da pessoa idosa.

Todavia, e como tivemos ocasião de mencionar anteriormente, os cuidados básicos no domicílio podem ser prestados apenas por um familiar do idoso dependente. É o que acontece com uma mulher de 42 anos, divorciada, que cuida sozinha da sua mãe (viúva, com elevada dependência), apesar de o seu único filho viver também com ela (22 anos, solteiro, empregado). Este último praticamente

não participa nos cuidados à avó, restringindo-se a sua ajuda, ocasionalmente, às tarefas domésticas. A entrevistada tem duas irmãs, ambas a trabalhar, mas diz não receber qualquer tipo de ajuda da parte delas. Para além disso, a sua mãe não deseja receber cuidados de pessoas fora da família, logo, fica inviabilizada a hipótese de recurso a apoios exteriores à rede de parentesco (informais ou formais).

Perante este contexto, a entrevistada só tem como alternativa assegurar sozinha a prestação de cuidados básicos à sua mãe. Neste cenário, conciliar o trabalho com a prestação de cuidados torna-se bastante difícil, senão mesmo insuportável. Tal dificuldade advém do facto de a pessoa idosa dependente precisar de cuidados básicos várias vezes durante o dia e de não haver ninguém disponível para lhe prestar alguns desses mesmos cuidados. Apesar de a entrevistada se deslocar a casa ao meio do dia, prescindindo do tempo a que tem direito para o seu próprio almoço, a sua mãe fica sozinha durante períodos de tempo bastante longos, situação que não é a mais adequada para o seu bem-estar e segurança. Vejamos, de uma forma muito resumida, como é que a entrevistada nos relata o seu dia a dia típico durante a semana: *“(...) tenho de me levantar às seis horas da manhã, tratar dela, vir trabalhar, deixar-lhe já para o meio da manhã um iogurte ou umas bolachinhas de água e sal, porque ela tem de comer, depois ao meio dia vou dar-lhe o almoço e deixo-lhe mais um lanchinho para o meio da tarde até às cinco e meia à hora de eu chegar”* (E3).

Este tipo de solução não agrada minimamente à entrevistada, visto que na sua perspectiva não é a mais adequada nem para ela própria, nem para a sua mãe. Enquanto está a trabalhar não consegue deixar de estar preocupada, pois não sabe como é que a sua mãe está. Quando chega a casa ao fim do dia não sabe como é que a vai encontrar: *“olhe é a angústia, há uma coisa que eu não quero pensar, que é um dia chegar a casa e vê-la morta, porque sempre que eu meto a chave à porta eu não sei como a vou encontrar, é a angústia que eu tenho durante o dia que eu posso estar aqui bem e não sei como é que ela lá está”* (E3).

Esta situação é muito difícil de suportar, como a própria entrevistada diz, *“é um stress muito grande”*, não lhe deixando tempo para outras actividades como, por exemplo, para o lazer. Sobre este assunto, o seu testemunho é bastante elucidativo: *“não tenho férias, eu não tenho férias, as minhas férias são em casa, não posso sair, estou mesmo presa”* (E3).

Esta solução – para além de não ser adequada nem para o prestador de cuidados, nem para a pessoa idosa – é bastante vulnerável, na medida em que está muito dependente de uma única pessoa. No caso de esta pessoa ficar totalmente indisponível, o bem-estar e a segurança da pessoa idosa dependente ficam seriamente ameaçados.

2.1.2. Modelo Familiar de Supervisão

A supervisão pode, de igual modo, ser partilhada entre vários familiares ou desempenhada apenas por um deles. Contudo, como a supervisão é uma actividade que, por um lado, não exige normalmente um grande dispêndio de tempo

e energia e, por outro lado, pode ser efectuada à distância (por exemplo, através do telefone)¹⁴ é, comparativamente com os cuidados básicos, mais facilmente prestada por apenas uma pessoa.

A partilha deste tipo de cuidado pode efectuar-se em regime de rotatividade. A **supervisão rotativa** acontece quando vários irmãos acolhem, de uma forma alternada ao longo do ano, um ou ambos os pais nas suas próprias casas. É o caso de um idoso, de 87 anos de idade, divorciado, ainda relativamente autónomo, que fica um mês em casa de cada um dos seus três filhos (duas filhas e um filho, todos casados à excepção de uma das filhas que está separada).

Este tipo de solução proporciona a todos os filhos uma maior facilidade na conciliação entre as responsabilidades profissionais e as responsabilidades de prestação de cuidados. Mesmo que estes se vissem obrigados a fazer algum reajustamento nos seus horários de trabalho, tal só seria necessário de três em três meses.

Quando a pessoa idosa tem um grau baixo de dependência, como é o caso, existe a possibilidade de se recorrer a outras soluções, tais como ter o apoio de um Centro de Dia ou de um Centro de Convívio, onde a pessoa idosa pode ficar durante o período de tempo em que os seus familiares estão a trabalhar. No entanto, no caso específico atrás referido (único caso representativo da supervisão rotativa), a pessoa idosa tem manifestado o desejo de não frequentar nenhum dos referidos Centros. Mais uma vez, a vontade da pessoa idosa dependente é determinante na escolha dos apoios.

De acordo com um dos filhos entrevistados, a solução vigente é considerada bastante satisfatória, visto que o pai continua a viver com a sua família. Não é, contudo, a solução ideal, na medida em que este fica sozinho durante o dia. Todavia, esta situação não suscita muita preocupação, uma vez que o grau de dependência do pai é baixo.

Apesar de todos os filhos participarem, de uma forma rotativa, na supervisão do pai, um deles (a filha separada) assume um papel de maior responsabilidade, quer ao nível da gestão das questões relacionadas com a saúde do pai, quer ao nível da marcação de reuniões familiares para a resolução de determinados assuntos. É na casa dessa filha que o pai tem, para todos os efeitos, residência oficial.

Nos outros casos que se inserem neste modelo é apenas um familiar que tem a responsabilidade de “manter um olho” sobre o idoso dependente, ou seja, a **supervisão não é partilhada**. Vejamos, a este respeito, o depoimento de uma mulher de 50 anos, casada, com uma filha adulta: *“sem dar a entender que estou a vigiar vou controlando e deixo no fundo que seja ela (a mãe) a fazer as coisas, mas eu estou no lado de cá a ver (...) estou sempre atenta (...)”* (E23).

Nos casos de supervisão não partilhada a pessoa idosa – após ter enviado – passou a viver, num caso com a única filha (62 anos, solteira) e no outro

14 A supervisão à distância ocorre, por exemplo, quando um dos familiares telefona do emprego para casa com o objectivo de saber se está tudo bem com o idoso dependente e/ou para lhe dar orientações sobre a realização de determinada tarefa.

caso com uma das filhas (50 anos, casada). Neste último caso, a filha “escolhida” não expressa qualquer tipo de queixa em relação à não participação da irmã na supervisão da mãe, talvez porque ainda não sinta necessidade de apoio de outras pessoas.

Também em ambos os casos a pessoa idosa dependente fica sozinha em casa durante o dia, situação que não é, de igual forma, muito preocupante para os familiares, uma vez que o grau de dependência é baixo. Para além disso, estes últimos têm sempre a possibilidade de falar com a pessoa idosa através do telefone durante o período de tempo em que estão a trabalhar.

Na perspectiva destes familiares, a actual solução é a mais vantajosa para a pessoa idosa, pois desta forma esta deixa de estar a viver sozinha, situação que, a manter-se, poderia comportar alguns riscos, tais como a ocorrência de acidentes domésticos. Aliás, manter o idoso em meio familiar é o objectivo de todos os familiares entrevistados, objectivo esse que, segundo estes últimos, colhe o acordo do próprio idoso. O lar será a última solução. Tal é a opinião desta mulher de 50 anos, casada, a cuidar da sua mãe: “(...) enquanto ela puder estar ali (na casa da entrevistada) e eu se lhe arranjar alguém que enquanto eu estou ausente que comece a prestar-lhe cuidados... eu acho que é melhor, porque no fundo não sei do seu meio ambiente, não é, agora quais vão ser as possibilidades ou se isso vai ser possível não sei...” (E23).

2.2. Perfil Misto

2.2.1. Modelo Misto de Cuidados Básicos no Domicílio

Neste modelo os cuidados básicos no domicílio são prestados pela família em conjugação com apoios extra-familiares pagos (ajudante familiar não certificada, serviço de apoio domiciliário de uma instituição...). Estes últimos operam de segunda a sexta-feira, enquanto que nos fins-de-semana é a família que assegura a prestação de todos os cuidados necessários.

Todas as famílias que representam este modelo de prestação de cuidados têm em comum o facto de terem a seu cargo uma pessoa idosa com um grau elevado de dependência. Isto faz com que a hipótese de recurso a um Centro de Dia seja pouco viável, visto que este tipo de equipamento, como já foi referido anteriormente, só está vocacionado para receber pessoas que tenham, no máximo, um grau médio de dependência.

Como já tivemos ocasião de ver, os cuidados básicos prestados pela família podem ou não ser partilhados entre os seus membros. Vimos, também, no modelo familiar de cuidados básicos no domicílio, que a ausência de partilha dificulta a conciliação entre o trabalho e os cuidados à pessoa idosa. No entanto, ao analisarmos o modelo misto de cuidados básicos no domicílio, parece-nos não ser tanto a existência ou ausência de partilha familiar dos cuidados, mas antes a extensão do apoio extra-familiar que torna mais fácil ou menos fácil a conciliação entre o trabalho e os cuidados. Assim, encontrámos duas formas diferentes de combinação do apoio familiar com o apoio extra-familiar: uma que combina

apoio familiar com apoio domiciliário em regime de meio tempo (cerca de 2/3 horas por dia), prestado numa base formal, e outra que combina apoio familiar com apoio domiciliário em regime de tempo inteiro (mínimo de 8 horas por dia), prestado numa base informal.

Como caso representativo da primeira situação temos uma família constituída por um casal (37 e 38 anos, respectivamente) mais o respectivo filho de 9 anos, e pelos pais e a sogra (viúva) da mulher (todos reformados e com mais de 70 anos). É a mãe da mulher que se encontra numa situação de elevada dependência (em virtude de vários AVC e da Diabetes), precisando de cuidados básicos várias vezes ao dia e de supervisão permanente.

Durante a semana a filha da idosa dependente prepara-lhe e dá-lhe o pequeno-almoço antes de sair de casa para levar o filho à escola e para ir trabalhar (é auxiliar educativa e tem um horário por turnos). Entretanto chegam as ajudantes familiares do serviço de apoio domiciliário de uma instituição particular não lucrativa: prestam-lhe cuidados de higiene corporal e ajudam-na a vestir. Até à hora de almoço a idosa dependente fica ao cuidado do seu marido e da sogra da sua filha. Por volta da uma hora da tarde o serviço de apoio domiciliário vai entregar o almoço: quem ajuda a idosa dependente a comer é o seu marido e/ou a sogra da sua filha. Quase todos os dias da semana a filha da idosa dependente consegue ir a casa à hora de almoço para confirmar se está tudo bem e para averiguar se é necessário prestar algum cuidado (ex.: mudar a fralda). Durante a tarde a idosa dependente fica novamente ao cuidado do seu marido e da sogra da sua filha: estes não prestam cuidados que impliquem um esforço físico significativo como, por exemplo, mudar fraldas. A filha da idosa dependente, depois de sair do trabalho, vai buscar o filho à escola ou vai directamente para casa: depende do turno que está a fazer. Quando faz o turno em que sai mais tarde é o seu marido que vai buscá-lo ou, quando este também não pode, é o seu pai (avô da criança) que assegura essa tarefa, visto que a escola fica perto de casa. Depois de chegar a casa, a filha da idosa dependente verifica se esta precisa de mudar a fralda e também se precisa de tomar insulina. A partir daí é ela que presta todos os cuidados necessários, visto que, na sua opinião, o seu pai e a sua sogra também têm direito a descansar. Relativamente à participação do seu marido, a entrevistada diz-nos que é praticamente nula.

A descrição deste caso mostra-nos que a existência de pelo menos um familiar com disponibilidade para ficar com o idoso dependente durante o dia constitui, indubitavelmente, um recurso valioso, na medida em que evita, por um lado, que o idoso fique entregue a si próprio durante um período de tempo bastante longo e, por outro lado, a necessidade de contratação de apoio domiciliário em regime de tempo inteiro. Contudo, o caso descrito mostra-nos também que, apesar de o serviço de apoio domiciliário assegurar a higiene corporal da manhã e a entrega do almoço, a filha da idosa dependente desloca-se quase todos os dias a casa ao meio do dia para lhe prestar cuidados e, a partir do momento em que chega a casa, é ela que presta todos os cuidados necessários. Acrescente-se, ainda, que nos fins de semana continua a ser ela a principal prestadora de cuidados, visto que o apoio domiciliário só opera de segunda

a sexta-feira. Para além disso, quando a sua mãe precisa de ir às consultas médicas vê-se obrigada a faltar ao trabalho durante uma manhã ou uma tarde.

Tanto nesta família como nas outras em que existe apoio domiciliário em regime de meio tempo, há um reconhecimento do contributo positivo desse apoio, mas ao mesmo tempo há uma constatação de que o mesmo é insuficiente, na medida em que os familiares consideram que despendem, ainda assim, uma grande quantidade de tempo e energia na prestação de cuidados básicos. Por isso, os familiares prestadores de cuidados que trabalham consideram esta solução como adequada para a pessoa idosa, mas não como a mais adequada para eles próprios. Estes preferiam ter a ajuda de um serviço de apoio domiciliário durante mais horas por dia. A solução ideal seria dispor de apoio domiciliário a tempo inteiro, inclusive durante os fins-de-semana, visto que a solução do lar será a última a ser considerada. Sobre este assunto eis o que nos diz a entrevistada referida no caso anteriormente descrito: *“o que me daria mais jeito era, era realmente uma pessoa que tomasse conta deles (durante o dia), eu não me importava que fosse na minha casa”* (E8).

No entanto, todas as famílias que utilizam esta solução debatem-se com restrições de ordem financeira, o que lhes dificulta o acesso a serviços de apoio domiciliário a tempo inteiro, pois a oferta deste tipo de serviços encontra-se, sobretudo, no sector informal pago ou no sector privado lucrativo.

Deste modo, para os familiares prestadores de cuidados que trabalham, não é fácil conciliar as responsabilidades profissionais com as responsabilidades de prestação de cuidados. Estes familiares referem vários efeitos negativos deste modo de organização dos cuidados, dos quais constam os que já foram referidos na descrição do modelo familiar de prestação de cuidados básicos. No entanto gostaríamos de acrescentar um impacto negativo ainda não referido: a diminuição do tempo disponível para as crianças dependentes. Esta situação verifica-se em duas famílias que utilizam esta solução mista de prestação de cuidados básicos. A entrevistada referida no caso acima descrito diz-nos o seguinte em relação a este assunto: *“(...) agora com esta coisa dos meus pais as atenções vão para os que necessitam, quer dizer, no fundo o meu filho acaba também por sofrer um pouco, eu gostava de lhe poder dar um pouco mais de atenção, às vezes ele anda “ó mãe, ó mãe”, “ó filho espera um bocadinho que agora estou a tratar da avó”* (E8).

Quando os idosos se tornarem ainda mais dependentes ou, por outro lado, quando os familiares que ficam em casa com estes últimos deixarem de ter capacidade para prestar ajuda, certamente que vai emergir a necessidade de reorganização dos cuidados.

A conciliação entre o trabalho e os cuidados a um idoso com elevada dependência fica, como veremos de seguida, claramente facilitada quando o apoio extra-familiar é efectuado em regime de tempo inteiro (mínimo de 8 horas por dia). É o que acontece, por exemplo, com uma mulher solteira, de 49 anos que, perante a impossibilidade de poder contar com um familiar para ficar com a mãe dependente durante o dia, contratou uma pessoa que presta serviços numa base informal durante mais de oito horas diárias. Esta pessoa, viúva e com 70 anos, acabou mesmo por viver em casa da entrevistada e da pessoa idosa dependente.

Os seus serviços consistem na prestação de cuidados de higiene corporal (com a excepção do banho, pois é uma tarefa que exige um grande esforço físico), ajudar a despir/vestir, ajudar a sentar/levantar, dar de comer, entre outros cuidados básicos. Para além disso, presta ainda alguns serviços domésticos, tais como limpezas e tratamento de roupas. Isto é, durante a semana a entrevistada apenas participa na actividade de dar banho, uma vez que a ajudante contratada não consegue fazer esta actividade sozinha. Durante o fim-de-semana costuma ser a entrevistada a assegurar todas as actividades de forma a dar algum descanso à ajudante.

Constata-se, assim, que quando o apoio extra-familiar cobre a prestação de todos os cuidados básicos, ou a sua maior parte, a conciliação entre o trabalho e as responsabilidades de prestação de cuidados fica bastante facilitada. No entanto, isto não quer dizer que os familiares não tenham que proceder, eventualmente, a pequenas alterações nos seus horários de trabalho. Por exemplo, uma mulher casada, de 54 anos, principal prestadora de cuidados à avó do seu marido, teve que requerer uma mudança no seu horário de trabalho para poder entrar mais tarde de manhã, visto que a ajudante contratada numa base informal só costuma chegar por volta das nove e meia. Contudo, todos os familiares que trabalham e que prestam cuidados básicos com a ajuda de serviços extra-familiares em regime de tempo inteiro, referem ter poucas dificuldades para conciliar os dois tipos de responsabilidades.

Na perspectiva dos familiares, a grande vantagem desta solução de prestação de cuidados é, como a da solução anterior, manter o idoso num ambiente familiar, com todos os benefícios que isso normalmente comporta para o seu bem-estar. Por sua vez, as desvantagens desta solução traduzem-se no risco associado ao facto de se ter uma pessoa não credenciada em casa, sem qualquer tipo de ligação a uma instituição, o que faz com que a qualidade do serviço não seja garantida. Por outro lado, é uma solução pouco fidedigna, na medida em que a probabilidade de a continuidade dos serviços ser assegurada é, comparativamente com os casos em que estes últimos são prestados por uma instituição, bastante baixa. Tal como nos foi referido por uma entrevistada, as pessoas que trabalham numa base informal asseguram turnos bastante longos, o que faz com que “não aguentem muito tempo”: ao fim de alguns meses “deixam de aparecer”¹⁵. Para além disto, esta solução comporta custos elevados, os quais não são susceptíveis de serem deduzidos nos impostos sobre os rendimentos.

Para finalizar, interessa, contudo, sublinhar uma diferença entre as famílias que têm apoio extra-familiar em regime de meio tempo e aquelas que têm este apoio em regime de tempo inteiro: as primeiras têm um rendimento *per capita* inferior ao destas últimas, o que lhes cria dificuldades de acesso a serviços em regime de tempo inteiro, pois estes são oferecidos, sobretudo, pelo sector informal pago e pelo sector privado lucrativo.

15 Contrariamente as ajudantes familiares com vínculo formal a uma instituição trabalham durante turnos relativamente curtos (4 horas diárias). Isto faz com que estas ajudantes não estejam tão propensas, como as que trabalham oito horas por dia numa base informal, para mudar de actividade profissional.

2.2.2. Modelo Misto Apoiado no Centro de Dia

Este modelo caracteriza-se pela combinação de cuidados prestados pela família (inclusive alguns cuidados básicos) com os serviços de um Centro de Dia (de segunda a sexta-feira). Os cuidados prestados pela família podem ou não ser partilhados entre os seus membros. Nas famílias que representam este modelo existe essa partilha. Estas têm a seu cargo um idoso (viúvo) com média dependência, ou seja, uma pessoa que, para além de supervisão, já necessita de alguns cuidados básicos como, por exemplo, ajudar a tomar banho. Por outro lado, ao contrário do que acontece com os idosos com baixa dependência, já não é aconselhável deixá-lo sozinho em casa durante o dia, na medida em que os riscos subjacentes não são negligenciáveis.

Durante a semana os cuidados prestados pela família decorrem de manhã e a partir do fim da tarde, enquanto que o Centro de Dia assegura os cuidados ao idoso entre as 9:00 e as 17:30/18:00. Durante os fins-de-semana é apenas a família que fica com a responsabilidade de prestar cuidados.

O recurso ao Centro de Dia é determinado por vários factores: por um lado, não há nenhum familiar com disponibilidade para ficar com o idoso dependente durante o dia e, por outro lado, não existem outros tipos de soluções satisfatórias dentro ou fora da rede de parentesco. Por exemplo, contratar apoio domiciliário a tempo inteiro (8 horas por dia) é uma solução mais dispendiosa e, para além disso, mais difícil de encontrar, pelo menos fora do sector privado lucrativo.

Importa não esquecer, contudo, que este tipo de solução só é viável se houver Centros de Dia relativamente perto, quer do local de residência quer do local de trabalho de um dos familiares, apesar de alguns destes equipamentos oferecerem um serviço de transporte. Ademais, em virtude da limitação dos horários de funcionamento dos Centros de Dia (abrem tarde e fecham cedo), ter um horário de trabalho com alguma flexibilidade pode ser um factor que facilita a conciliação entre o trabalho e os cuidados à pessoa idosa dependente. Em cada uma das famílias incluídas neste modelo existe um familiar que tem um horário de trabalho flexível, o que permite fazer o ajustamento com os horários de funcionamento dos Centros de Dia.

Os familiares entrevistados que têm o apoio do Centro de Dia estão satisfeitos com a solução utilizada, visto o idoso estar “ocupado” durante o dia, fazendo com que eles estejam descansados enquanto estão a trabalhar. Uma mulher de 36 anos, divorciada, sem filhos, a cuidar da sua mãe, diz-nos o seguinte em relação a este assunto: “(...) é assim, se lhe acontecer alguma coisa nós sabemos que elas (no Centro de Dia) nos avisam ...” (E12). Ainda a este respeito temos o depoimento de uma mulher de 60 anos, casada, sem filhos, a cuidar do seu pai: “(...) ali no Centro de Dia sempre está ocupado, não está sozinho (...)” (E25).

Questionados sobre a solução que pensam implementar quando a pessoa idosa ficar numa situação de maior dependência, os familiares entrevistados referiram que procurarão obter, preferencialmente, apoio domiciliário. O lar é também considerado por estes familiares como o último recurso a ser usado.

As restrições ao nível das actividades de lazer são, também para estas famílias, um dos principais impactos negativos da assunção das responsabilidades de prestação de cuidados: *“(...) nós estamos presos, vamos lá, entre aspas nós estamos presos, os nossos movimentos são sempre feitos em função daquilo que temos que fazer no final do dia, e não posso combinar “amanhã vou jantar sem pensar o que é que tenho que fazer para” ou, por exemplo, não posso estar no trabalho e pensar assim “olha, vou jantar, hoje não vou ficar a casa, vou ficar na casa de uma amiga”, eu sei que ela precisa (a mãe)”* (E12).

Este modelo de prestação de cuidados é, regra geral, estável. No entanto, está bastante dependente da evolução do estado de dependência da pessoa idosa. É preciso não esquecer que os Centros de Dia, em Portugal, não estão vocacionados para receber idosos com um grau elevado de dependência.

2.2.3. Modelo Misto de Supervisão

Neste modelo a supervisão é prestada por um familiar do idoso dependente e por uma pessoa fora da família que, nos casos aqui considerados, é uma empregada doméstica. Nas duas famílias que representam este modelo, a empregada doméstica trabalha de segunda a sexta-feira: numa família durante todo o dia e na outra apenas durante o período da manhã. Para além de prestar serviços de limpeza, de tratamento de roupa e de preparação e/ou confecção de refeições, a empregada doméstica supervisiona as actividades desempenhadas pela pessoa idosa (viúva), que se encontra numa situação de baixa dependência. Em ambos os casos a empregada doméstica já prestava serviços para os familiares da pessoa idosa, mesmo antes desta última se ter tornado dependente. Não foi, por isso, contratada com o propósito de prestar cuidados a uma pessoa idosa. Eis o que nos diz uma mulher de 44 anos, casada, com uma filha de 10 anos, a cuidar da sua mãe: *“(...) esteve sempre habituada ao pé da empregada doméstica (a mãe), como tal também é difícil, também não era agora que se iria habituar a outro esquema, e para além disso começa a haver falhas que me podem preocupar, por exemplo, deixar os bicos do gás acesos e outro tipo de situações (...)”* (E7).

A entrevistada a que acabámos de fazer referência, normalmente sai de casa quando a sua mãe está ainda a dormir. Vai levar a sua filha à escola, que fica perto de casa, e depois vai trabalhar. A sua mãe fica na cama, normalmente até às onze horas, mas a empregada doméstica entra às nove da manhã. A pessoa idosa ainda tem autonomia suficiente para fazer sozinha a sua própria higiene corporal e para se vestir e despir. Toma também os medicamentos sem ajuda, embora com a supervisão da empregada doméstica. Durante o dia costuma ficar por casa a ver televisão ou a ouvir rádio. A sua filha telefona para a empregada doméstica, em média duas vezes por dia, para saber se está tudo bem. A empregada doméstica sai por volta das cinco da tarde e, passada uma hora, costuma chegar a neta da pessoa idosa. Às oito e meia chega a sua filha e o seu genro.

Constata-se, através da descrição deste caso, que a conciliação entre o trabalho e os cuidados à pessoa idosa estabelece-se de uma forma relativamente fácil.

Tanto as famílias que utilizam este modelo como as que utilizam o modelo familiar de supervisão, conseguem articular sem grandes problemas estas duas esferas da vida social.

No entanto, convém sublinhar algumas diferenças entre este modelo e o modelo familiar de supervisão: em primeiro lugar, neste modelo a supervisão não está centralizada na família, visto que é prestada também por uma empregada doméstica e, em segundo lugar, as famílias que representam o modelo familiar têm um rendimento *per capita* inferior ao das famílias que se inserem neste modelo. Estas últimas famílias têm um nível de rendimentos que lhes permite pagar os serviços de uma empregada doméstica de segunda a sexta-feira. Portanto, mesmo nos casos em que a pessoa idosa se encontra numa situação de baixa dependência, precisando apenas de supervisão, os recursos financeiros ao dispor dos seus familiares podem, ainda assim, determinar o modo como a supervisão é prestada: só pela família ou também por serviços pagos.

Por último, resta referir que, assim como o modelo familiar de supervisão, a estabilidade e continuidade deste modelo depende, sobretudo, da evolução do estado de dependência da pessoa idosa.

2.2.4. Modelo Misto Apoiado na Gestão Familiar

Neste modelo, ao contrário dos restantes, os familiares do idoso dependente não lhe prestam, pelo menos de uma forma regular, cuidados directos (básicos ou de supervisão). Isso só acontece em situações ocasionais. Os familiares desempenham um papel que se situa, essencialmente, ao nível da gestão e da organização dos cuidados que são prestados ao idoso por terceiros.

No único caso inserido neste modelo, a pessoa entrevistada, um homem de 31 anos, casado, com um filho de 3 anos, é o principal responsável pela gestão dos cuidados prestados ao seu pai. Quando este (casado, a viver sozinho com a sua mulher de 62 anos, reformada por invalidez) começou a precisar de cuidados, o seu filho tomou a iniciativa de lhe procurar apoios adequados. A solução passou pela contratação dos serviços de apoio domiciliário de uma instituição de apoio a idosos, em regime de meio-tempo (para assegurar a prestação de cuidados de higiene corporal, bem como a realização da limpeza doméstica e do tratamento de roupa), visto que o idoso dependente podia e continua a poder contar com o apoio, embora limitado, da sua mulher. Caso não existisse este apoio, ter-se-ia optado por outra solução, visto o idoso dependente já então precisar de cuidados básicos diários, em virtude da sua incapacidade física (ambos os membros inferiores amputados).

A partir do momento em que a solução foi implementada, o entrevistado tem assumido um papel de gestor dos cuidados prestados ao seu pai: controla a assiduidade e a qualidade dos serviços, estando atento à emergência de novas necessidades que possam suscitar eventuais reajustamentos. Este controle é efectuado através das informações que lhe são transmitidas pelo seu pai.

A escolha desta solução foi condicionada pela impossibilidade de o entrevistado, sozinho ou com a ajuda da sua mulher, assegurar a prestação dos cuidados básicos necessários e, por outro lado, pelo facto de o idoso dependente não estar a viver sozinho. Para além disso, nenhum outro familiar se encontrava disponível para assumir a responsabilidade de prestar cuidados básicos. O entrevistado, relativamente a este assunto, diz-nos o seguinte: “(...) *para mim era impossível eu ir tomar conta do meu pai, por variadíssimas razões, porque não tenho condições, porque ia desestabilizar a minha vida familiar, não é*” (E6).

O entrevistado avalia a actual solução como satisfatória, quer para si, quer para o seu pai, embora não a considere ideal na perspectiva do bem-estar deste último, na medida em que os serviços de apoio domiciliário apenas operam de segunda a sexta-feira. Isto faz com que nos fins-de-semana a higiene corporal do seu pai fique um pouco descuidada, visto que esta fica ao cargo da sua mãe que também tem algumas limitações de natureza física.

A estabilidade deste modelo de prestação de cuidados depende, por um lado, da evolução do estado de dependência do idoso e, por outro lado, da capacidade da pessoa que fica com este último durante o dia para lhe prestar ajuda.

3. A Estruturação dos Cuidados: Factores Determinantes

Entendemos por estruturação dos cuidados o processo através do qual se efectua a escolha dos apoios (informais e/ou formais) e a sua posterior organização (quem faz o quê?).

É no quadro de um determinado contexto social – o qual oferece possibilidades de acção, impondo ao mesmo tempo certos limites e constrangimentos – que as decisões acerca da estruturação dos cuidados são tomadas.

Um dos factores que, logo à partida, desempenha um papel fundamental na escolha e organização dos apoios é o grau de dependência da pessoa idosa. A diferentes graus de dependência correspondem diferentes necessidades, diferentes tipos de cuidados, níveis variados de exigência para os familiares e, por último, a mobilização de recursos, também eles diferentes.

Da análise efectuada podemos constatar que cuidar de um idoso com baixa dependência é, indubitavelmente, diferente de cuidar de um idoso com elevada dependência. As dificuldades de conciliação entre a vida profissional e os cuidados à pessoa idosa são menores (ou até mesmo inexistentes) quando esta última se encontra numa situação de baixa dependência. Em alguns casos os familiares prestadores de cuidados a idosos com baixa dependência não identificam nenhum problema significativo na conciliação destas duas esferas da vida social. É o caso, por exemplo, de uma mulher de 50 anos, casada, a cuidar da sua mãe, que nos diz o seguinte em resposta à questão “acha que os cuidados à sua mãe produzem algum impacto negativo na sua vida profissional?”: “*Ainda não, ainda não, por enquanto ainda não. Pronto, não quer dizer que às vezes para não a deixar muito tempo sozinha não faça uma ou outra alteração (...), mas graças a Deus ainda não tenho assim esses problemas não é*” (E23).

As famílias que têm a seu cargo um idoso com baixa dependência podem sempre optar, na generalidade dos casos, por deixar este último sozinho em casa durante o dia. Isto faz com que outros factores, tais como a disponibilidade de apoios familiares e extra-familiares (informais e formais), entre outros, não adquiram uma importância vital na estruturação dos cuidados. Deixar a pessoa idosa com baixa dependência sozinha em casa, apesar de não ser a solução ideal para algumas famílias, é uma alternativa que acaba por se constituir como um recurso que facilita a conciliação entre as responsabilidades profissionais e as responsabilidades de prestação de cuidados. Como tivemos ocasião de verificar anteriormente, os familiares de idosos com baixa dependência que utilizam essa solução não se sentem muito preocupados, visto os riscos para estes últimos serem percepcionados como mínimos ou até mesmo negligenciáveis.

É sobretudo junto das famílias que têm a seu cargo idosos com média/elevada dependência que outros factores adquirem uma significativa importância na escolha e na organização dos apoios. Entre esses factores – os quais foram sendo referidos ao longo do ponto anterior – destacamos as preferências do idoso dependente e dos seus familiares em relação aos vários tipos de apoios, o grau de flexibilidade dos horários de trabalho dos familiares prestadores de cuidados, o grau de disponibilidade de apoios informais e formais e, por último, o nível de rendimento familiar.

Assim sendo, na breve análise destes factores teremos em mente apenas as famílias de idosos com média/elevada dependência.

Começando pelas preferências, interessa sublinhar que a totalidade das famílias entrevistadas prefere manter o idoso em meio familiar, preferência essa que pode implicar a intervenção de diferentes tipos de apoios. O lar é perspectivado como o último recurso a ser usado. Esta posição é, de acordo com os familiares entrevistados, igualmente partilhada pelas próprias pessoas idosas dependentes.

Se em relação a este ponto as opiniões parecem convergir, já o mesmo não se pode afirmar relativamente aos tipos de apoios que permitem manter o idoso dependente em meio familiar. Em algumas famílias a preferência da pessoa idosa dependente não corresponde à preferência dos seus familiares. Nestes casos, como tivemos ocasião de registar, tem prevalecido a vontade da primeira, mesmo indo contra o seu próprio bem-estar. Isto quer dizer que a escolha e organização dos apoios tem sido fortemente influenciada pela preferência manifestada pela pessoa idosa dependente.

Relativamente ao grau de flexibilidade dos horários de trabalho, vários familiares atribuíram uma grande importância a este factor na conciliação entre as responsabilidades profissionais e as responsabilidades de prestação de cuidados. Mesmo nos casos em que existem horários atípicos (trabalho por turnos, horários longos...), ter alguma flexibilidade funciona sempre como um factor facilitador ao nível da conciliação. Por exemplo, a possibilidade de um dos familiares poder flexibilizar o horário de trabalho é um dos factores que determina, sozinho ou em conjunto com outros, a escolha e a organização dos apoios. Por exemplo, como tivemos ocasião de constatar, as famílias que recorrem aos serviços de um Centro de Dia só muito dificilmente conseguiriam continuar a usufruir

deste apoio se um dos seus membros não tivesse um horário de trabalho com alguma flexibilidade, visto que os Centros abrem demasiado tarde e fecham cedo. Por sua vez, numa das famílias onde existe apoio domiciliário a tempo inteiro a possibilidade de a principal prestadora de cuidados poder entrar mais tarde no seu local de trabalho permite-lhe esperar pela chegada da ajudante contratada. Para além destes casos, existem outros que, como tivemos ocasião de ver na descrição dos modelos de prestação de cuidados, ilustram a importância da flexibilidade do horário de trabalho.

O grau de disponibilidade de apoios informais é outro factor fundamental na estruturação dos cuidados. A este respeito, existe um recurso que sobressai ao longo da descrição dos modelos de prestação de cuidados: haver um familiar com disponibilidade para ficar com o idoso dependente durante o dia. Este familiar (muitas das vezes o cônjuge do idoso dependente) pode ter capacidade para prestar alguns cuidados básicos ou apenas companhia e vigilância. Por conseguinte, tal como verificámos anteriormente, pode ser o elemento-chave que viabiliza uma solução exclusivamente familiar ou uma solução mista com apoio domiciliário a meio tempo. Contudo, em qualquer dos casos, evita que o idoso dependente fique sozinho em casa, situação que não é a mais adequada do ponto de vista do bem-estar e da segurança deste último. É, por isso, um recurso de extrema importância.

Para além disto, a existência de outros membros disponíveis para partilhar a prestação de cuidados adquire, de igual modo, especial importância. A partilha de cuidados entre vários familiares é, como vimos no ponto anterior, imprescindível para a manutenção do modelo familiar de cuidados básicos no domicílio. Mesmo nos casos em que existem apoios extra-familiares (ex.: Centro de Dia, apoio domiciliário), a partilha de cuidados entre os membros do grupo doméstico acaba sempre por funcionar como um factor facilitador da conciliação entre o trabalho e os cuidados ao idoso, pois evita que um deles fique com uma sobrecarga excessiva de responsabilidades.

No caso de os apoios informais serem inexistentes ou insuficientes, existe ainda a possibilidade de se recorrer a apoios formais. O grau de disponibilidade de apoios formais (Centro de Dia, apoio domiciliário...) depende das taxas de cobertura ao nível de instituições e de serviços para idosos. Em primeiro lugar é necessário que estes apoios existam a nível local, mas em segundo lugar é também necessário que sejam acessíveis em termos geográficos e que ofereçam serviços adequados às necessidades das famílias (quer em termos da diversidade das respostas, quer em termos da flexibilização dos horários de funcionamento). Para além disso, existe ainda a questão da acessibilidade aos serviços em termos financeiros, acessibilidade essa que é determinada, por um lado, pela estrutura da própria oferta, ou seja, pela forma como esta está distribuída pelos diferentes sectores intervenientes (sector público, sector privado não lucrativo, sector privado lucrativo, sector informal pago) e, por outro lado, pelo nível do rendimento familiar.

O nível do rendimento familiar é, assim, outro factor que influencia a escolha e a organização dos apoios, na medida em que pode ou não permitir o acesso a serviços pagos. Como vimos, as famílias que usufruem de serviços informais

de apoio domiciliário a tempo inteiro têm um nível de rendimento *per capita* elevado. Vimos também que outras desejariam ter acesso a este tipo de serviços, mas tal não lhes é possível devido a restrições de natureza financeira.

Para finalizar, importa sublinhar que a estruturação dos cuidados não é determinada apenas por um dos factores que acabámos de descrever. É sobretudo o efeito conjugado de vários desses factores que, a nosso ver, determina a escolha e a organização dos apoios.

4. Trabalhar e Cuidar de um Idoso Dependente: Impactos ao Nível Individual e Familiar

Como já tivemos ocasião de constatar, cuidar de uma pessoa idosa com baixa dependência é bastante diferente de cuidar de uma pessoa idosa com elevada dependência, diferença essa que se manifesta a vários níveis. Verificámos que é sobretudo junto das famílias de idosos com elevada dependência que se encontram as maiores dificuldades de conciliação entre o trabalho profissional e a prestação de cuidados, especialmente junto daquelas que utilizam uma solução exclusivamente familiar (sem recurso a apoios fora da rede de parentesco) ou das que usufruem de serviços de apoio domiciliário apenas em regime de meio tempo. Por conseguinte, é também sobretudo junto destas famílias que encontramos vários impactos negativos resultantes do processo de prestação de cuidados, quer ao nível individual (saúde, diminuição da concentração no trabalho...), quer ao nível familiar (relações familiares, actividades de lazer com a família...).

A análise dos dados permitiu-nos identificar seis domínios principais – alguns dos quais já anteriormente referidos no ponto 2 – que são afectados de forma negativa pela assunção das responsabilidades de prestação de cuidados ao idoso dependente e pelas dificuldades de conciliação entre estas responsabilidades e o trabalho profissional: rotinas diárias, trabalho profissional, actividades sociais e de lazer, tempo disponível para as crianças dependentes, relações familiares e saúde pessoal.

Apenas duas famílias que cuidam de idosos com baixa dependência referem debater-se com impactos negativos em pelo menos um dos domínios que acabámos de apresentar. Pelo contrário, todas as famílias que prestam cuidados a idosos com elevada dependência referem ter de lidar com impactos negativos nos domínios das rotinas diárias, actividades sociais e de lazer e saúde pessoal, respectivamente. Com a excepção de apenas um caso, também todas estas famílias afirmam que a actividade profissional dos familiares prestadores de cuidados tem sido afectada. Por sua vez, as famílias que têm a responsabilidade de prestar cuidados não só a idosos com elevada dependência, mas também a crianças dependentes, dizem ter menos tempo para estar com estas últimas. É ainda curioso constatar que em todos os casos onde o idoso com elevada dependência tem mais do que um filho, mas apenas um deles lhe presta cuidados básicos de uma forma regular, existem conflitos entre este último e os restantes.

Assim sendo, passamos a abordar, de uma forma resumida, de que modo os domínios acima referidos são afectados. Começando pelo domínio das rotinas diárias, os impactos traduzem-se essencialmente num acréscimo de tarefas que até então não eram realizadas, ou seja, na introdução de novas rotinas que, conseqüentemente, produzem uma alteração no quotidiano dos familiares prestadores de cuidados. Por exemplo, alguns familiares passaram a ter que levar e/ou buscar o idoso dependente ao Centro de Dia, outros passaram a ter que se levantar mais cedo de forma a prestarem cuidados básicos ao idoso antes de saírem para trabalhar, outros viram-se obrigados a ter de ir a casa ao meio do dia de forma a mudar as fraldas ao idoso, etc. Este é, portanto, um dos primeiros domínios a ser afectado pela assunção das responsabilidades de prestação de cuidados a um idoso dependente.

No domínio do trabalho profissional dos familiares prestadores de cuidados, os impactos referidos com mais frequência traduzem-se na necessidade de alteração dos horários de trabalho e na diminuição da concentração para o desempenho das actividades.

Em relação à alteração de horários, a mesma pode implicar reduzir o período de tempo destinado para o almoço, mudar a hora de entrada, entre outras possibilidades. Por exemplo, uma mulher de 54 anos, casada, funcionária pública, viu-se obrigada – a partir do momento em que começou a prestar cuidados à avó do marido – a requerer uma mudança na hora de entrada, mudança essa compensada com a diminuição da hora de almoço. Como a própria nos refere: *“(... não venho às 9:30 como as outras pessoas, venho às 10:30/11:00. Pedi autorização para fazer isso, porque deixo sempre a minha avó arranjada. Depois não faço hora de almoço, a não ser meia hora, não faço mais do que meia hora, é o tempo de ir ali comer qualquer coisa e voltar para aqui (...)”* (E26).

Noutras situações os familiares prestadores de cuidados não tiveram necessidade de pedir uma mudança no horário de trabalho. No entanto, sentem que têm menos concentração para trabalhar pelo facto de estarem permanentemente preocupados com o bem-estar da pessoa idosa dependente. A este respeito eis o que nos diz uma mulher de 37 anos, casada, acerca do modo como as responsabilidades de prestação de cuidados afectam o trabalho do seu marido: *“Foi afectado até ao nível da disponibilidade mental, porque como é uma situação bastante pesada, e sempre é a mãe dele, não é a minha mãe é a mãe dele, e não é uma situação alegre..., provoca alguma depressãozinha, e isso depois reflecte-se na disponibilidade para o trabalho (...)”* (E1).

Relativamente às actividades sociais e de lazer, os impactos traduzem-se no seguinte: uma diminuição geral da realização destas actividades por falta de tempo efectivo ou por falta de disponibilidade “mental”, dificuldade em “sair para fora” durante os fins-de-semana ou, ainda, impossibilidade de fazer férias. Os depoimentos que se seguem ilustram bem a diminuição deste tipo de actividades:

“Não saio, não saio, porque eu para sair com uns não posso sair com outros e depois é complicado. Acabamos de almoçar (ao fim-de-semana), vamos dar uma voltinha, tomar um cafezinho, dar uma volta ao quarteirão e voltar para casa. Prejudico o meu filho, porque, claro, uma criança precisa de sair, precisa de brincar (...)” (E8).

“(...) a gente não pode sair ao fim de semana, não pode... há uma série de coisas que não podemos fazer, estamos muito limitados. Olha, paciência... eu prefiro não pensar nas coisas más e retirar daí as coisas boas, pronto, não saímos, estamos em casa...” (E1).

Por sua vez, no que toca à diminuição do tempo dedicado às crianças dependentes, essa diminuição pode derivar de uma falta efectiva de tempo livre ou, por outro lado, de uma ausência de disponibilidade “mental” para esse fim. A primeira das razões é apontada por uma mulher de 37 anos, casada, com três filhos dependentes e a cuidar da sua sogra: *“O que me faz falta? Tempo, tempo para estar com eles sem ter que dizer “veste a camisola, tira a camisola, vai tomar banho, despacha-te, vai arrumar a mochila, olha o fato da natação, olha o fato da ginástica”. Ter tempo para pegar neles ou ver a casete de vídeo com eles, ou ir comer um gelado com eles, ou conversar sobre um livro com eles... estar com eles sem ser para estar a dizer... o simples facto de gozar a companhia dos filhos. É isso que me faz mais falta” (E1).*

No domínio das relações familiares encontrámos dois tipos de impactos: conflitos entre os filhos do idoso dependente e conflitos conjugais.

Os conflitos entre os filhos do idoso dependente emergiram quando aqueles que têm assumido o papel de principal responsável pela prestação de cuidados começaram a solicitar apoio (ou mais apoio) aos seus irmãos e estes, em resposta, nada fizeram. Os primeiros estão insatisfeitos com a situação, pois sentem que têm sido sobrecarregados e, conseqüentemente, prejudicados em relação aos seus irmãos. Vejamos o que nos diz uma mulher entrevistada em relação à não participação do irmão do seu marido nos cuidados ao seu sogro: *“(...) Ele (o irmão do marido) não participa em nada. Mais tem participado a minha irmã. (...) Não participa porque não quer. A ocupação profissional dele até é mais simples que a nossa, ele consegue chegar mais cedo a casa e tudo, mas ele não quer ajudar. Afastou-se dos pais e julgo que também seja por motivos conjugais. A esposa não permite certas aproximações e ele tem respeitado a vontade da esposa” (E9).*

Na única família onde é referido existirem conflitos conjugais resultantes, pelo menos em parte, do processo de prestação de cuidados à pessoa idosa dependente, a mulher de 37 anos, a cuidar da sua mãe, diz-nos o seguinte: *“Não tem sido fácil, e depois começo a ter problemas com o marido. (...) Ele acha que todos os filhos deviam ajudar e ele não deixa de ter razão, ele tem a sua razão, mas é o que as pessoas me dizem “tu és a parte mais fraca dos filhos”, quer dizer, que enquanto os outros levam tudo na desportiva, eu não. (...) depois começamos em confrontos e é complicado, muito complicado, mas eu nem dou a perceber aos meus pais tudo isto, porque o pior acaba por ser para eles. Se eu começo a dizer ao meu pai que começo a ter problemas com o meu marido ele começa a acabar por ficar ainda pior. (...) Eu digo que ele tem razão, mas começa “pois só tu”, e agora durante estes cinco meses não vejo o dinheiro da minha irmã, não há colaboração nenhuma, não há nada, quer dizer, é tudo em cima de mim, é toda a responsabilidade em cima de mim” (E8).*

Finalmente, temos os impactos no domínio da saúde pessoal. Os impactos nos domínios anteriormente referidos acabam por se reflectir, de formas variadas, na saúde (física e psicológica) dos familiares que prestam cuidados. Por exemplo, uma mulher de 36 anos, divorciada, a cuidar da sua mãe com média dependên-

cia, afirma que descansa enquanto exerce a sua actividade profissional e que trabalha enquanto presta cuidados à sua mãe. Para esta mulher o “trabalho a sério” começa depois de ela chegar a casa ao fim da tarde: *“Ai acho que estou bastante mais cansada. É, eu digo a eles (colegas de trabalho) “eu agora venho descansar, agora é que eu estou descontraída”. É, eles riem-se, eles conhecem-me perfeitamente, sabem perfeitamente, não saberão ao pormenor, mas sabem que é assim uma roda viva, às vezes “ai eu levantei-me há meia hora” e eu “oh pá, eu já trabalhei tanto há não sei quanto”. Pronto, é naquela e é verdade, eles sabem disso”* (E12).

Um outra mulher de 54 aos, casada, a cuidar da avó do seu marido com elevada dependência, diz o seguinte: *“(…) eu sempre dormi muito pouco, mas isso é agravado por eu estar sempre com a preocupação de a ir ver (durante a noite), depois às vezes chego aqui (ao trabalho) que estou mesmo estoirada”* (E26).

4.1. Principais Necessidades

Os familiares entrevistados, principalmente os que sentem mais dificuldades para conciliar o trabalho profissional com os cuidados ao idoso dependente, identificam algumas necessidades que gostariam de ver satisfeitas.

Por exemplo, todas as famílias que prestam cuidados básicos a idosos com elevada dependência sem recorrerem a recursos exteriores ao grupo doméstico, bem como as famílias que prestam esses mesmos cuidados em conjugação com serviços de apoio domiciliário em regime de meio tempo, gostariam de poder contar com o apoio destes serviços em regime de tempo inteiro (cerca de 8 horas por dia). Esta necessidade advém do enorme esforço efectuado diariamente por estas famílias para assegurar o bem-estar do idoso dependente. Em relação a este assunto, eis o que nos diz uma mulher de 33 anos, casada, com um filho dependente e a prestar cuidados ao seu sogro: *“Olhe, se nós tivéssemos possibilidades monetárias para isso, então aí já teríamos contratado, sem dúvida, uma pessoa a tempo inteiro... se houvesse possibilidades para isso...”* (E9).

Por sua vez, as famílias que beneficiam do apoio de um Centro de Dia gostariam que os equipamentos sociais deste tipo tivessem horários de funcionamento mais alargados, ou seja, que abrissem mais cedo e que fechassem mais tarde. É o que nos diz esta mulher de 60 anos, casada, sem filhos, a cuidar do seu pai: *“(…) o problema é fechar muito cedo (o centro de dia), como lhe digo às 17:00/17:30 fecha, é demasiado cedo para mim, é muito cedo”* (E25).

Por último, há ainda algumas famílias que gostariam de ver implementadas algumas medidas, tais como a melhoria da formação profissional das pessoas que prestam serviços a idosos, bem como o aumento da ajuda financeira do Estado para as famílias com um idoso dependente a cargo. A este respeito, vejamos os seguintes depoimentos:

“(…) mas teria que ser alguém, eu penso que com algum conhecimento, porque o que eu acho é que as pessoas que vão trabalhar para lares de terceira idade e centros de dia é porque não encontram trabalho em mais lado nenhum (...) há profissões em que é

importante que as pessoas gostem daquilo que estão a fazer, porque só assim é que se consegue proporcionar bem-estar às outras pessoas. (...) essas pessoas terem motivação e vontade, e conhecimento para ajudar essas pessoas, para melhorar a sua qualidade de vida no pouco tempo que lhes resta (...)" (E12).

"(...) o apoio financeiro a esse tipo de situações (ter o idoso num lar ou a receber apoio ao domicílio) é que eu considero que é absolutamente irrelevante e, portanto, é suposto associar-se a possibilidade de um bom trato (tratamento) a um elevado estrato social, que é complicadíssimo, não é. E portanto, o apoio financeiro a esse tipo de situações e a formação específica das pessoas para esse fim poderão eventualmente melhorar muito significativamente este problema (...)" (E7).

5. Conclusão

Estabelecemos como objectivo central para este artigo saber como é que nas famílias se processa a conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados a um idoso dependente. De acordo com os resultados disponíveis, identificámos diversos modelos de prestação de cuidados, modelos esses que se inserem em dois grandes perfis: um perfil familiar e um perfil misto de prestação de cuidados. O perfil familiar caracteriza-se por uma centralização dos cuidados na família do idoso dependente, ou seja, não há delegação de cuidados em prestadores fora da rede de parentesco, enquanto que o perfil misto combina apoios familiares com apoios extra-familiares pagos. Por sua vez, dentro de cada perfil os diversos modelos de prestação de cuidados variam em função do tipo de cuidados prestados (básicos, supervisão, gestão) e do tipo de serviços utilizados (centro de dia, apoio domiciliário...).

Constatámos que trabalhar e cuidar – sozinho ou apenas com o apoio de alguns familiares – de um idoso com elevada dependência é bastante difícil. Os familiares que têm mais dificuldades para conciliar estas duas esferas da vida social inserem-se no modelo familiar de cuidados básicos no domicílio. Verificámos, ainda, que mesmo os familiares de idosos com elevada dependência que beneficiam de serviços de apoio domiciliário em regime de meio tempo têm, ainda assim, bastantes dificuldades ao nível da conciliação. Como tivemos ocasião de ver, tanto os primeiros como os últimos gostariam de usufruir de serviços de apoio domiciliário em regime de tempo inteiro. Por outro lado, de entre os familiares que têm a seu cargo idosos com elevada dependência, os que referem estar mais satisfeitos com a solução de prestação de cuidados e, por conseguinte, ter menos problemas ao nível da conciliação são os que têm apoio extra-familiar pago (embora numa base informal) em regime de tempo inteiro (modelo misto de cuidados básicos no domicílio, com apoio domiciliário a tempo inteiro). Estes familiares fazem parte de agregados domésticos com um rendimento *per capita* elevado.

As menores dificuldades de conciliação entre o trabalho profissional e os cuidados ao idoso dependente encontram-se junto das famílias que têm a seu cargo idosos com baixa dependência (independentemente de haver ou não partilha

da supervisão). Nestas famílias existe sempre a alternativa, embora não totalmente satisfatória para os familiares prestadores de cuidados, de o idoso dependente ficar sozinho durante o dia.

Notámos, ainda, que o processo de escolha e de organização dos apoios depende de vários factores, tais como o grau de dependência da pessoa idosa, o grau de disponibilidade de apoios informais e formais e o rendimento familiar. Analisámos, também, os principais impactos da prestação de cuidados, quer ao nível individual, quer ao nível familiar. Por último, foram descritas as principais necessidades referidas pelos familiares.

Tendo em conta os resultados do estudo, compreende-se quão urgente é a intervenção do Estado no domínio dos cuidados aos idosos, especialmente nas situações em que os familiares – devido a condicionalismos de natureza económica, geográfica ou familiar – se debatem com uma grande restrição de recursos para conciliar o trabalho profissional com os cuidados a uma pessoa idosa em situação de elevada dependência. Julgamos, assim, que as medidas de política social neste domínio poderiam ter em conta duas linhas de acção: desenvolver, tal como está previsto no PAII e no PNAI, a oferta de equipamentos e serviços para idosos dependentes (quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos), bem como reforçar os benefícios sociais para os idosos e para os trabalhadores que lhes prestam cuidados (subsídios, licenças, deduções fiscais...).

Relativamente à primeira linha de acção seria importante, entre outras medidas, aumentar as taxas de cobertura em termos de equipamentos e serviços para idosos altamente dependentes, bem como desenvolver especialmente os sectores público e privado não lucrativo de apoio domiciliário, tanto ao nível da quantidade da oferta, como ao nível do tipo de respostas (por exemplo, criar serviços de apoio domiciliário em regime de tempo inteiro para funcionarem, inclusive, durante os fins-de-semana e nas férias). No fundo, seria importante apostar na adequação dos serviços às necessidades dos idosos dependentes e das respectivas famílias (quer em termos da diversificação das respostas, quer em termos da flexibilização dos horários de funcionamento).

No que diz respeito à segunda linha de acção, julgamos ser importante equiparar os direitos dos trabalhadores que prestam cuidados a familiares ascendentes aos direitos dos trabalhadores que prestam cuidados a familiares descendentes. Tal equiparação pode ser efectuada tanto no que diz respeito ao número máximo de dias por ano a que se tem direito para faltar ao trabalho, como ao pagamento desses mesmos dias pela Segurança Social, já para não falarmos de outros direitos a que os primeiros trabalhadores não têm acesso (direito de requerer trabalho em regime de jornada contínua e em regime de horário flexível).

Por último, há ainda um outro domínio que não deverá ser descurado, nomeadamente o da promoção da formação e certificação das ajudantes familiares que trabalham numa base informal.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, A.N., GUERREIRO, M.D., LOBO, C., TORRES, A. e WALL, K., (1998), *Relações Familiares: mudança e diversidade*, in Leite Viegas e Firmino da Costa (org.), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta, pp. 45-78.
- BARRETO, António (org.) (2000), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999 (Vol.II)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- DECO – Associação para a Defesa do Consumidor (1997), *Lares para Idosos*, in *Pro Teste*, N.º 170, Lisboa, DECO.
- DEIX, A. (1991), *Enquête sur la dépendance. Premiers résultats: Population à domicile*, enquête AGIRC, Paris, CLEIRPPA.
- DITCH, J. et al. (1995), *Developments in National Family Policies in 1994*, York, University of York.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *Reconciliation of work and family life and the quality of care services*, Employment and Social Affairs, Bruxelas, Comissão Europeia.
- EUROPEAN COMMISSION (2000), *The Social Situation in the European Union, Employment and Social Affairs*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- GUERREIRO, Maria das Dores (2000), *Emprego, família e actividades comunitárias: uma relação mais equilibrada para homens e mulheres – Portugal*, Fundação europeia para a melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (policopiado).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE (1991), *Recenseamento Geral da População e da Habitação*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE (1999), *As Gerações Mais Idosas*, Lisboa, Série de Estudos, n.º 83.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE (2001), *Inquérito à Ocupação do Tempo*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – INE (2002), *XIV Recenseamento Geral da População – Resultados Provisórios*.
- JOEL, Marie-Ève e MARTIN, Claude (1998), *Aider les personnes âgées dépendantes. Arbitrages économiques et familiaux*, Rennes, Éditions École Nationale de la Santé Publique.
- KROGER, Teppo (2001), *Comparative Research on Social Care – The State of the Art* (policopiado).
- LAVOIE, Jean-Pierre (1999), *La Structuration familiale de la prise en charge des parents âgés. Définitions profanes et rapports affectifs*, Ph.D en Sciences Humaines Appliquées, Faculté des Études supérieures, Montréal, Université de Montréal.
- LESEMANN, F. e MARTIN, C. (dir.) (1993), *Les personnes âgées. Dépendance, soins et solidarités familiales. Comparaisons internationales*, Paris, La Documentation Française.
- TORRES, Anália Cardoso et al. (2000), *Redes de Solidariedade, equipamentos Sócio-Educativos e de Guarda das Crianças e Políticas Sociais: uma perspectiva nacional*, Comunicação no IV Congresso de Sociologia, Junho, Coimbra.

- VASCONCELOS, P. (1998), *Vida Familiar*, in José Machado Pais (Coord.), *Gerações e Valores na Sociedade Portuguesa Contemporânea*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- WALL, Karin (Coord.) (2000), *Famílias no Portugal Contemporâneo, Relatório Final*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (policopiado).
- WALL, K., SÃO JOSÉ, J. e CORREIA, S.V. (2002), *Mães Sós: percursos, vida profissional e cuidados às crianças*, in *Análise Social*, n.º 163 (no prelo).
- WALL, K. (2002) *Family Policy and Family Change in Portugal*, in S.B. Kamerman e A. J. Kahn, *Family Change and Family Policies in France and Southern Europe*, Oxford, Clarendon Press (no prelo).

Quadro 1 Características dos familiares entrevistados e dos idosos dependentes

N.º Entrev. ¹⁶	Relação de parentesco c/ o idoso depend.	Vive c/ o idoso dep.	Idade	Estado civil ¹⁷	Filhos menos de 12 anos	Profissão		Horário de Trabalho		Horário flexível		Rend. per capita ¹⁸	Grau de dependência do idoso ¹⁹	Modelo de Prest. de Cuidados de Cuidados Básicos no Domicílio
						Ego	Cônjuge	Ego	Cônjuge	Ego	Cônjuge			
1	Nora	Sim	37	C	3	Socióloga	Advogado	Irregular	Irregular	Sim	Sim	M	E	Familiar de Cuidados Básicos no Domicílio
15	Filha	Sim	43	S	-	Esteticista	-	Irregular	Irregular	Sim	-	E	E	Familiar de Cuidados Básicos no Domicílio
3	Filha	Sim	42	D	-	Administrativa	-	7:00-17:00	-	Sim	-	M	E	Familiar de Cuidados Básicos no Domicílio
21	Filha	Sim	62	S	-	Enfermeira	-	10:00-16:00	-	Não	-	E	B	Familiar de Cuidados Básicos no Domicílio
23	Filha	Sim	50	C	-	Téc. Análises Clínicas	Técnico de Electrónica	8:30-15:30 + Urgências	9:00-18:00	Não	Não	E	B	Familiar de Supervisão
28	Filha	Sim ²⁰	60	S	-	Esteticista	-	10:00-19:00 + Sábado	-	Sim	-	M	B	Familiar de Supervisão
12	Filha	Sim	36	D	-	Administrativa	-	9:00-18:00	-	Não	-	M	M	Misto apoiado no Centro de Dia
25	Filha	Sim	60	C	-	Técnica de Seguros	Pré-reforma	Irregular	-	Sim	-	E	M	Misto apoiado no Centro de Dia
8	Filha	Sim	37	C	1	Auxiliar de Educação	Polícia	8:00-16:30 e 10:00-18:30	8:30-17:00 ²¹	Não	Não	M	E	Misto de Cuidados Básicos no Domicílio
9	Nora	Não	33	C	1	Administrativa	Vendedor	9:00-17:30	Irregular	Não	Sim	M	E	Misto de Cuidados Básicos no Domicílio
27	Marido	Sim	66	C	-	Cobrador	Reformada	9:00-18:00	-	Não	-	M	E	Misto de Cuidados Básicos no Domicílio

(Continua)

(Continuação)

N.º Entrev. ¹⁶	Relação de parentesco c/ o idoso depend.	Vive c/ o idoso dep.	Idade	Estado civil ¹⁷	Filhos menos de 12 anos	Profissão		Horário de Trabalho		Horário flexível		Rend. per capita ¹⁸	Grau de dependência do idoso ¹⁹	Modelo de Prest. de Cuidados
						Ego	Cônjuge	Ego	Cônjuge	Ego	Cônjuge			
26	Mulher do neto	Sim	54	C	-	Relações Públicas	Professor/Editor	Irregular	Irregular	Sim	Sim	E	E	Misto de Cuidados Básicos no Domicílio
22	Filha	Sim	49	S	-	Téc. Análises Clínicas	-	8:30-15:30 + Urgências	-	Não	-	E	E	
6	Filho	Não	31	C	1	Gestor de Stocks	Professora	7:45-17:30	Irregular	Não	Sim	E	E	Misto apoiado na Gestão Familiar
7	Filha	Sim	44	C	1	Arquiteta	Eng.º Civil	Irregular	9:30-20:00	Sim	Sim	E	B	
16	Sobrinha	Sim	69	S	-	Enfermeira	-	9:00-18:00	-	Sim	-	E	B	Misto de Supervisão

16 Nas entrevistas n.º 1 e n.º 9, as pessoas entrevistadas não são as principais prestadoras de cuidados.

17 C – casado; S – solteiro; D – divorciado.

18 Calculado em relação ao número de pessoas do agregado familiar da pessoa entrevistada. M – médio (entre 63.800\$00 e 127.600\$00 per capita); E – elevado (mais de 127.600\$00 per capita).

19 E – elevado; M – médio; B – baixo.

20 De 3 em 3 meses.

21 Uma vez por semana o horário é das 7:00 às 21:30 e de 15 em 15 dias é durante a noite.

Envelhecimento e Barreiras da Idade no Emprego*

Luís Gomes Centeno

Economista, Investigador da S2E2 – Sociedade de Estudos Económicos e Sociais

Resumo | O Autor elabora no artigo uma síntese de alguns dos resultados obtidos na investigação em Portugal sobre o problema das Barreiras da Idade no Emprego tendo em conta a interacção entre as dinâmicas de funcionamento do mercado de trabalho e as políticas activas e passivas de regulação que têm vindo a ser desenvolvidas.

O trabalho é conduzido numa lógica de análise do ciclo de vida dos trabalhadores no mercado e utilizando técnicas de análise dos resultados baseados na teoria de Mincer que define o salário como uma função do nível de habilitações e da experiência dos trabalhadores.

Os resultados apontam claramente para o facto de haver uma interacção perversa entre as medidas passivas de emprego que estimulam o afastamento do mercado de trabalho e a insuficiência das medidas passivas de emprego e de política social (nomeadamente as reformas do regime de reforma antecipada) para permitir o prolongamento da vida activa e a remoção das barreiras da idade no emprego.

Advogam-se, em alternativa, medidas de qualificação da população activa e de gestão precoce do ciclo de vida dos activos como formas de proporcionar condições para uma participação prolongada e bem sucedida dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

* Este artigo resulta em larga medida de um projecto de investigação coordenado pelo autor e realizado pelo IESE para o Instituto do Emprego e Formação Profissional sobre “*Envelhecimento e Perspectivas de luta contra as barreiras da idade no emprego*” que se encontra em fase de publicação. Os argumentos defendidos no artigo têm suporte empírico no referido trabalho. O autor agradece a colaboração do IESE e dos colegas Teresa Evaristo, Carvalho Abrantes, Ana Alexandra Pereira, Ana Neves e Marta Ferreira. Os erros e omissões são, evidente de sua exclusiva responsabilidade.

Abstract | “Ageing and Age Barriers in Employment” The author makes a synthesis of the findings of the research carried out in Portugal on the Age Barriers in Employment issue, taking into account the interaction between the labour market dynamics and the active and passive regulation policies that have been developed.

The study was carried out in a perspective of analysis of the life cycle of the workers at the labour market and using techniques based on the Mincer theory that defines the wage as a function of the workers’ education level and the experience. The findings point clearly to the fact that there is a perverse interaction between the passive employment policies that stimulate the keeping away from the labour market and the inadequacy of the passive employment policies and the social policy (namely the reforms of the early retirement scheme) for the extending of the working life and the removal of the age barriers in employment.

As an alternative, the author advocates measures towards the improving of the working population qualification and the early management of the labour force life cycle as a way of getting a long and successful participation of older workers in the labour market.

A desvalorização do “velho” (no sentido amplo do termo) parece ser uma consequência inevitável da passagem das sociedades tradicionais para as sociedades modernas ou sociedades abertas numa acepção popperiana.

A própria ideia de inovação, tão enfatizada nos nossos dias, contém em si uma denotação de superação (e de obsolescência) do que existe, implicando como sendo um seu resultado inevitável a passagem para um estado mais elevado, melhor, mais rico e enriquecedor. Uma certa estilização da imagem do que é inovação, traduzida em padrões de consumo mais elevados, com ciclos de vida dos produtos muito mais curtos e mesmo algum culto ou *fetichismo* do novo, contribui fortemente para a desvalorização do que tem sobre si a carga de ter assistido à passagem do tempo.

É vulgar (nomeadamente na comunicação social) ver referências a coisas, factos e objectos “do século passado”, como se a passagem de um ano e a viragem do século no calendário tivesse introduzido uma dobra na seta do tempo e nos tivesse reconduzido a um novo estado. O discurso político assimilou a visão do século XXI como, se por mais um ano na história, se tivesse mudado completamente de referencial e de contexto.

Não parece difícil compreender que os tempos que vivemos não são fáceis para a valorização prática do que tem idade. *Carpe diem*, expressão da decadência da Roma Imperial, parece ter voltado a ser santo-e-senha nesta época em que tudo tem de ser novo: Nova Economia, Novas Tecnologias... Mesmo quando de forma bastante rápida se verifica que aquilo a que chamamos “novo” nem sempre o é, nem sempre existe ou, mais frequentemente, nem sempre é melhor.

A insistência na inovação, enquanto instrumento de desenvolvimento económico – sendo correcta no sentido em que sempre foi o alargamento das possibilidades técnicas e a mudança cultural que conduziram a Humanidade e as Civilizações para estádios de evolução que se podem considerar superiores, na medida em que aumentaram o nosso bem-estar material e a nossa esperança biológica de vida, pela diminuição drástica do impacte das doenças na nossa qualidade de vida – começa ela própria a reforçar a quase obsessão com que se

olha para o que é antigo como um peso que se tem de carregar, que pode permitir alguma fruição lúdica, mas é essencialmente um fardo e um custo.

Mas esta desvalorização do velho, que marca fortemente as últimas décadas de evolução dos países industrializados não acontece sem que se devam assinalar alguns dos paradoxos que contém.

Em primeiro lugar, o velho é desvalorizado num momento em que a população dos países desenvolvidos se transforma no sentido de um aumento significativo do número de idosos e da redução do número de jovens. Fala-se, por isso, em duplo envelhecimento dos países industrializados. Uma visão economicista pura diria que se trata apenas de um fenómeno de reflexão no preço da escassez relativa dos factores de produção: os velhos, mais abundantes, perdem valor, enquanto os jovens, menos abundantes, se valorizam relativamente.

Por outro lado, à medida que a esperança de vida aumenta e podemos dispor de melhores condições para ter um período de vida activa mais longo, para o mercado de trabalho envelhecemos mais cedo. Hoje somos fisicamente jovens muito para além dos 40, mas para o mercado de trabalho somos já, pelo menos “trabalhadores de meia-idade” se não pura e simplesmente “velhos” para os novos paradigmas da organização das empresas, dos mercados e da produção. Os manuais que nos ensinam a elaborar currículos apelativos, dizem-nos que depois dos 35 anos devemos pôr a nossa idade não na primeira mas na última página.

Esta evolução é acompanhada de um passo muito importante na evolução de um contrato social (intergeracional) em que a sociedade cuida dos seus membros, com formas elaboradas de solidariedade mediadas por sistemas generalizados de Segurança Social. O estar doente, sem emprego ou envelhecido não é mais uma situação de carência completa de meios de subsistência. O Estado, utilizando recursos que todos geram com os seus impostos e contribuições substitui o rendimento perdido e permite que se mantenham níveis de vida aceitáveis.

Um dos problemas (o problema?) parece ser que esse sistema não se consegue manter viável por muito mais tempo. São cada vez menos os que contribuem e mais aqueles que recebem por mais tempo. O contrato social do “estado do bem-estar” ocidental ameaça entrar em colapso. Talvez por isso a questão tem tão rapidamente subido na agenda das políticas um pouco em todos os países desenvolvidos. Remediar a situação não parece contudo tarefa fácil. Inverter uma tendência que solidamente se foi instalando ao longo de décadas e que parecia ser conveniente para toda a gente (empregadores, empregados e Estado) não é seguramente tarefa fácil nem um objectivo passível de ser atingido com rapidez.

O que parece ser evidente é que a ideia de que a “idade é um posto” é cada vez menos aceite e isso cria muitos e diversos problemas que as sociedades industriais têm procurado resolver atirando-lhes dinheiro para cima. Ao que parece isso já não chega e os cofres estão a ficar vazios.

Seja como for, a comunidade científica e os políticos começam a ficar de acordo: o envelhecimento é um facto e também um problema. As barreiras à idade no trabalho são uma realidade que levanta também múltiplos problemas (ao nível da eficiência global das economias, ao nível da satisfação individual e na contas públicas, pelo menos) que importa enfrentar e resolver.

Não é simples nem directo esclarecer os fenómenos que estão por detrás das barreiras que os mais velhos enfrentam no mercado de trabalho. As políticas desintegradas (*piecemeal policies*) que têm vindo a ser adoptadas na generalidade dos países aparentemente não conseguem obter resultados significativos na criação de condições para que as pessoas possam (ou queiram) manter-se durante mais tempo numa situação economicamente activa.

Não se podendo dizer que a questão do envelhecimento seja uma questão nova (longe disso) já a questão das barreiras da idade no mercado de trabalho é mais recente e a sua configuração actual apresenta contornos verdadeiramente novos.

Isso faz com que a discussão dos problemas assuma por vezes características de polissemia e de difusão (*fuzziness*) do objecto que esterilizam o debate. Por isso é essencial que sejam clarificados o objecto e os conceitos envolvidos, no sentido de permitir avançar com passos seguros na investigação e, sobretudo, na acção.

Envelhecimento, Etarismo e Gestão da Idade

A abordagem que temos utilizado no estudo da problemática das barreiras da idade no mercado de trabalho assenta em três conceitos concorrentes e complementares, sendo eles o envelhecimento, o etarismo e a gestão da idade.

Por um lado o envelhecimento (*ageing*), fenómeno demográfico resultante da quebra da taxa de natalidade e do aumento da esperança de vida (duplo envelhecimento) que se verifica de forma muito clara nos países mais desenvolvidos do mundo. O envelhecimento populacional implicou uma transformação profunda das estruturas sociais dos países industrializados. Tais múltiplas transformações afectam de forma particular os mercados de trabalho e de bens e serviços, mas promovem mudanças muito significativas a todos os níveis das sociedades (políticos, económicos, culturais e éticos). São particularmente relevantes as transformações que ocorrem nas percepções e imagens do envelhecimento. Duma situação em que a idade era um valor passa-se a uma situação em que o velho é desvalorizado pela sua desactualização.

Esta discriminação em desfavor dos mais velhos é um traço relevante (embora ainda algo polémico e contestável) das sociedades pós-modernas e resulta na criação de uma nova categoria de discriminações: o etarismo (*ageism*) que tem um papel muito relevante nas novas condições de funcionamento do mercado de trabalho. As barreiras da idade no mercado de trabalho fundam-se neste novo tipo de discriminações que se tem vindo a somar e a ser tratado em pé de igualdade com outros tipos de discriminação “clássicos” em análise social e económica (género, étnico, etc.).

Deve, desde logo, assinalar-se que a utilização do próprio conceito de discriminação neste contexto não é pacífica. Enquanto a análise sociológica se refere a discriminação quando se verificam diferenças no acesso e no tratamento face a determinados direitos sociais estabelecidos (entre os quais o trabalho), o que se pode verificar *ex-ante*, o corpo teórico da economia do trabalho permite apenas

que se fale em discriminação quando é possível verificar uma situação em que é pago um preço diferente para trabalho igual (igualdade essa medida pela produtividade) em resultado de características sócio-demográficas do indivíduo, ou seja exige-se uma verificação *ex-post* da discriminação e em condições muito particulares e difíceis de medir.

Finalmente, a importância dos mais velhos traz para primeiro plano noções como a de ciclo de vida, no quadro de formulação estratégica dos agentes económicos e sociais. Cabe recordar que apenas após a década de 60, cada *coorte* geracional dos países desenvolvidos tem uma maior dimensão que as *coortes* que lhe sucedem.

Esta nova dimensão de formulação estratégica é a gestão da idade (*age management*). A gestão da idade é, pura e simplesmente, a incorporação explícita do tempo na caracterização dos agentes e das suas estratégias. Aplica-se naturalmente aos indivíduos (que têm de perspectivar as suas carreiras face a uma seta do tempo irreversível e com efeitos muito importantes no seu desempenho no mercado de trabalho); às organizações empregadoras (que têm de considerar os efeitos de rejuvenescimento no seu porta-fólio de competências e no seu *stock* de capital humano) e nas políticas públicas (que têm de considerar a idade como uma variável de caracterização e comportamento dos seus públicos alvo, eventualmente com uma correlação directa com as habilitações, mas que induz, de *per se*, acções e reacções dos agentes).

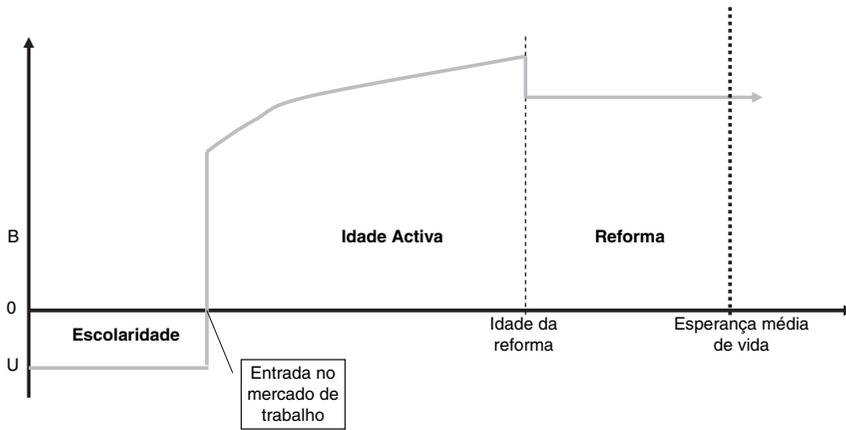
O Ciclo de Vida no Mercado de Trabalho

Na análise económica e social do mercado de trabalho, o conceito de ciclo de vida aparece muito estreitamente associado a uma concepção ternária da vida em que se sucedem de forma bastante mecânica os períodos de aprendizagem, trabalho e reforma (descanso).

Esta ideia não é nova na economia e na sociologia (destaquem-se a este propósito os trabalhos de Modigliani na década de 70 com as suas explicações para a propensão ao consumo e ao rendimento associados ao ciclo de vida) mas ganha uma nova pertinência com os problemas associados ao envelhecimento da população.

Esquemáticamente, o ciclo de vida associado ao trabalho pode ser formulado como se faz na figura seguinte.

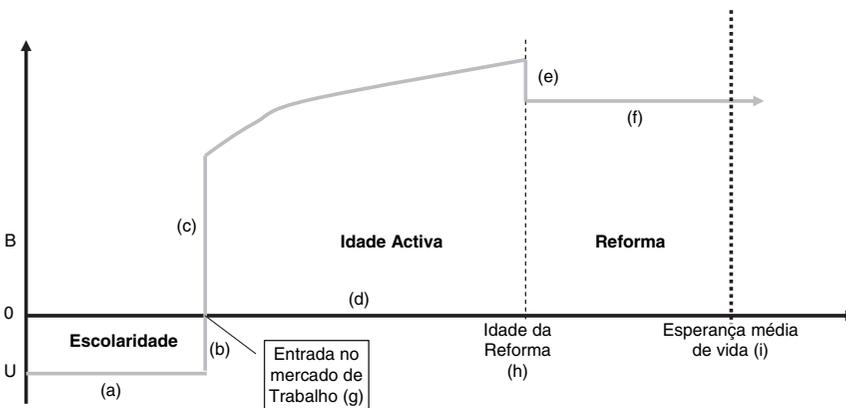
Figura 1 Ciclo de vida, actividade económica e rendimento



O ciclo de vida activa é marcado por um conjunto de decisões individuais com fortes impactos globais que incidem sobre um conjunto de variáveis que importa ter em consideração e que são determinantes para a percepção dos efeitos que o envelhecimento pode ter na sociedade e no mercado de trabalho.

A dimensão e a qualidade das aprendizagens iniciais e a duração da idade activa são provavelmente aquelas que numa primeira leitura poderão ser mais relevantes.

Figura 2 Variáveis de definição do perfil do ciclo de vida activa



De acordo com este modelo as variáveis a considerar nesta análise são:

- (a) Duração da escolaridade.
- (b) Profundidade e/ou qualidade da escolaridade, medida pelo seu custo¹.
- (c) Rendimento obtido com a qualificação obtida, que reflecte o salário inicial e as expectativas de ganho ao longo do período de actividade.
- (d) Duração da idade activa, que depende do indivíduo e do empregador.
- (e) Taxa de substituição do rendimento pela reforma.
- (f) Esperança de vida na idade da reforma, reflectindo a duração esperada do período durante o qual receberá a prestação.
- (g) Idade de entrada no mercado de trabalho que depende da escolha do indivíduo e da família mas também dos mínimos legais para o efeito.
- (h) Idade da reforma que depende do indivíduo e do empregador mas também das restrições legais.
- (i) Esperança de vida à nascença, variável demográfica que pode ser considerada independente (embora verdadeiramente dependa também da qualidade do trabalho e do estilo de vida em que a escolaridade pode ter influência).

Anote-se que este modelo pode ser muito importante para a caracterização das estratégias de vida dos indivíduos e da percepção da forma como as decisões dos empregadores e as políticas públicas podem influenciar essas estratégias. Anotem-se alguns exemplos:

- a política de financiamento da educação e da formação inicial tem um papel determinante nas escolhas em termos de duração e aprofundamento do ciclo de escolaridade, já que pode aumentar ou diminuir o custo financeiro directo associado a essa fase;
- a decisão de antecipar ou postecipar a idade da reforma está muito directamente ligada com a possibilidade de o fazer, o que depende das políticas públicas, mas também da taxa de substituição do rendimento;
- os ganhos associados às decisões de escolarização estão directamente ligadas quer aos ganhos que podem ser percebidos durante a idade activa, mas também durante o período da reforma, que é cada vez maior e com maior qualidade biológica de vida;
- as decisões individuais de formação ao longo da vida dependem muito da forma como estas alterarem o perfil de rendimento esperado, quer na vida activa, quer na reforma. Se este valor for baixo, então os incentivos a formação após o período inicial são baixos.

Facilmente se verificará que as necessidades analíticas a este nível são bastante exigentes e mais ainda quando se trata de demonstrar a inter-relação entre as diferentes variáveis em questão.

1 O custo pode não ser apenas financeiro, mas reflectir também o esforço individual associado à qualificação adquirida durante o período de escolaridade, admitindo que uma escolaridade melhor, em termos de qualificação profissional, exige mais trabalho do estudante.

Hipóteses de Explicação do Fenómeno do Etarismo no Contexto Político e Económico da União Europeia

A rápida priorização que o fenómeno do envelhecimento e da necessidade de aumentar a taxa de participação dos mais idosos no mercado de trabalho continua a ser objecto de polémica e a análise científica não pode contribuir para o debate com mais do que a formulação e ensaio de algumas hipóteses, tratando-se, como se trata de uma decisão eminentemente política.

Três hipóteses parecem, a este nível ter uma forte sustentação factual: a hipótese da constatação dos desvios de eficiência económica associados à antecipação da saída da vida activa; a hipótese da colusão associada às dificuldades na sustentação dos sistemas de segurança social; a hipótese da protecção dos mercados nacionais face à pressão da imigração.

A primeira hipótese pode ser sustentada num relatório da Comissão Europeia de 1999² que evidencia de forma particularmente marcante as diferenças existentes entre a UE, os EUA e o Japão no que concerne às taxas de emprego e relaciona as diferenças na utilização no potencial produtivo que daí resultam. Este pode ser um aspecto determinante no desenvolvimento de um conjunto de políticas activas de emprego que promovam o que veio a ser conhecido no jargão comunitário por envelhecimento activo.

Outra das causas da prioridade dada ao tema emprego/idade, pode ser associada à impossibilidade de manter uma forma de colusão entre trabalhadores, empregadores e Estado, que, durante as décadas de 80 e 90 (esta até sensivelmente a meio) terão contribuído para a promoção da antecipação da reforma como mecanismo de regulação do desemprego e da reestruturação das empresas.

Conjuntamente terão concorrido para a institucionalização do que poderíamos chamar o direito à reforma antecipada³:

- i) por um lado, o lazer como um direito adquirido após um período de permanência em actividade económica, justamente reclamado pelos trabalhadores;
- ii) por outro lado, um mecanismo de socialização dos custos da reestruturação empresarial, que permite transferir para os sistemas de segurança social os custos associados à qualificação e requalificação dos trabalhadores mais

2 Comissão Europeia (1999), *Employment Rates Report*, Bruxelas.

3 Ver CENTENO, Luís (Coord.) (2000), *Os trabalhadores de meia-idade face às reestruturações e políticas de Gestão dos Recursos Humanos*, Observatório do Emprego e Formação Profissional, Colecção Estudos e Análises n.º 30, Lisboa.

- velhos, alterando as prioridades de dispensa de trabalhadores e contornando a rigidez da legislação laboral⁴;
- iii) Uma orientação contabilística das políticas activas de emprego da década de 80 e boa parte de 90, que, para resolver um problema de desemprego estruturalmente elevado entre os jovens, desenvolveu, facilitou e encorajou a reforma antecipada como mecanismo de criação de oportunidades de emprego para aqueles que acediam pela primeira vez ao mercado de trabalho.

Finalmente, pode ainda associar-se a questão a uma pressão das opiniões públicas nacionais em alguns países da Europa para manter baixa a pressão dos fluxos imigratórios, que parecem inevitáveis face à redução da dimensão da população activa.

O julgamento de valor associado a estas hipóteses tem sempre algo de especulativo, mas não é neutro, do ponto de vista das soluções.

Em Portugal a questão é ainda algo relativizada dadas as taxas relativamente elevadas de actividade entre os trabalhadores idosos (acima dos objectivos da média europeia para 2010), embora entre os observadores cresça o receio de que isto se possa inverter rapidamente, tendo em conta os dados conhecidos sobre as dinâmicas de antecipação da reforma.

A forte propensão revelada pelos indivíduos e pelas empresas para a antecipação da idade da reforma e do desenvolvimento de estratégias de rejuvenescimento dos quadros empresariais em resposta aos desafios da competitividade, não permite antecipar desenvolvimentos endógenos significativos na inversão desta tendência, bem pelo contrário.

As Práticas de Gestão da Idade nas Organizações

Claramente que a questão chave na avaliação do processo de remoção das barreiras da idade no mercado de trabalho passa pela identificação e compreensão das práticas de gestão da idade nas organizações e, temos de reconhecer, esta é uma lacuna de conhecimento que, em larga medida se mantém como a mais significativa.

4 A lógica de dispensa "*last in, first out*" que caracterizava a gestão fordista das empresas, valorizando fortemente a aprendizagem efectuada na empresa, o envolvimento das pessoas na vida da empresa e a identificação com os seus objectivos (o amor à camisola) é substituída por um critério "*first in, first out*" sempre que o custo do despedimento seja total ou parcialmente assumido pelos sistemas públicos ou privados de segurança social.

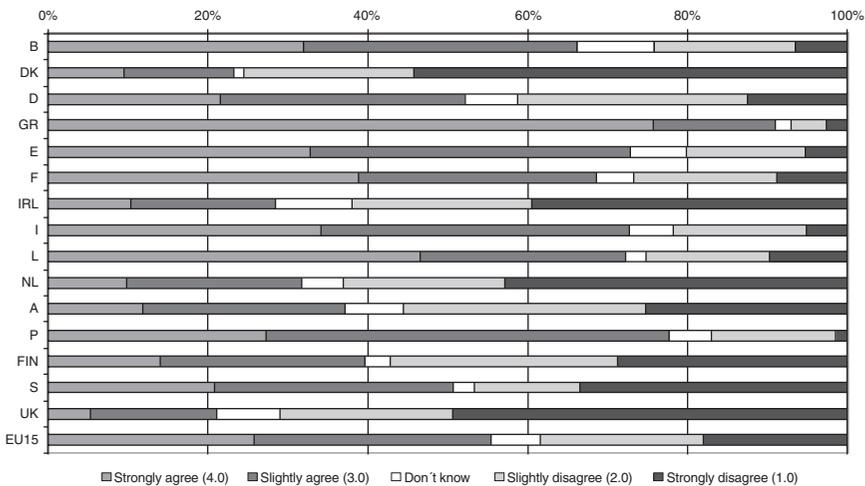
A reestruturação passa assim a ser marcada não apenas por critérios de racionalidade económica e organizacional, que podem ser sobrelevados por critérios de custo directo da saída, critérios cegos do ponto de vista da eficiência a longo prazo.

Note-se que a antiguidade dos trabalhadores na empresa corresponde na generalidade dos países europeus, e evidentemente em Portugal, a um custo crescente que não pode ser provisionado fiscalmente, na medida em que o custo do despedimento de um trabalhador aumenta directamente na proporção da respectiva antiguidade. in CENTENO (2000), op. cit., pp. 238.

A primeira questão relevante prende-se com a forma como os cidadãos europeus avaliam a necessidade de fazer sair os trabalhadores mais velhos para permitir o acesso ao emprego dos mais novos. Embora haja alguma aceitação da possibilidade/necessidade de promover medidas que conduzam à exclusão dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho, a extensão da vida activa depara com uma forte oposição dos cidadãos europeus.

Por um lado, há alguma aceitação da possibilidade/necessidade de promover medidas que conduzam à saída precoce dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho, como se pode verificar pelos dados do Eurobarómetro apresentados na Figura seguinte.

Figura 3 Aceitação da necessidade de saída precoce do mercado de trabalho como mecanismo de ajustamento do mercado de trabalho pelos cidadãos europeus (2001)

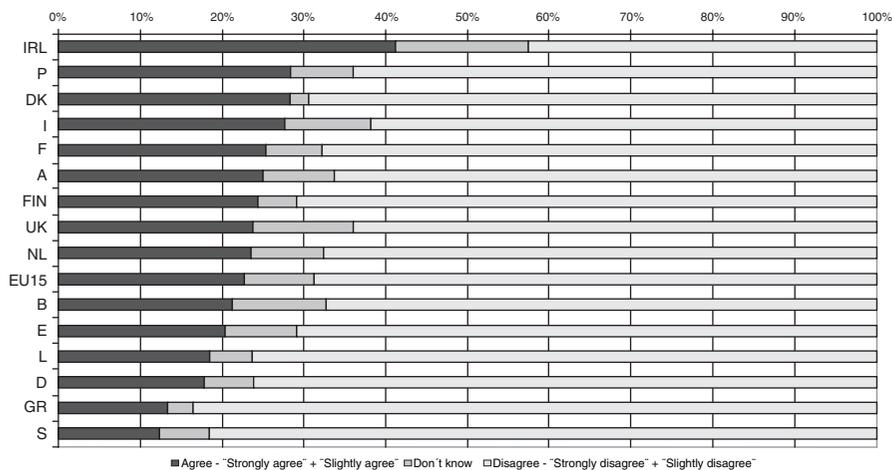


Fonte: *Joint report by the Commission and the Council on Adequate and sustainable pensions, 2002.*

Por outro lado, a extensão da vida activa depara com uma forte oposição da maioria dos cidadãos europeus (70%).

Figura 4 Receptividade dos indivíduos ao adiamento da idade da reforma (2001)

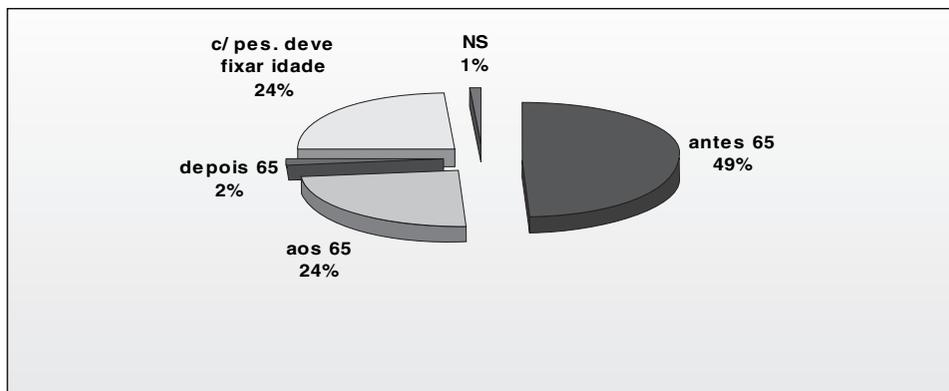
“Questão: A idade da reforma deve ser aumentada para que as pessoas trabalhem mais e estejam menos tempo na reforma?”



Fonte: Comissão Europeia – Eurobarómetro 56.1.

Novos dados recolhidos sobre a situação em Portugal reforçam esta aceção e esta tendência⁵ de haver uma forte predisposição para que os trabalhadores queiram antecipar a idade da reforma para antes da idade convencional dos 65 anos.

Figura 5 Opinião idade reforma (%)



Fonte: Sondagem de Opinião à População Portuguesa, Outubro de 2004, IESE/EUREQUIPA.

5 Os dados que se apresentam na figura foram obtidos numa sondagem a uma amostra representativa da população portuguesa com mais de 15 anos de idade.

Ou seja, a antecipação da idade da reforma funciona, nas organizações empregadoras, como uma forma de auto-discriminação em que são os próprios trabalhadores que, em larga medida, desenvolvem mecanismos que privilegiam a retirada antecipada e não o prolongamento da vida activa.

Deve contudo, a este título, evidenciar-se que existe alguma literatura de caracterização de boas práticas de gestão da idade ao nível das organizações. No entanto, a informação com representatividade estatística vai no sentido das práticas de gestão dos recursos humanos que incluem a idade como uma variável serem, na sua larga maioria, orientadas no sentido de aprofundar as barreiras e acentuar as discriminações pela idade.

As empresas geralmente orientam as suas práticas de gestão por modelos que tendem a favorecer a saída dos mais velhos e a limitar o seu acesso à formação e à requalificação profissional. As excepções a estas práticas têm suporte em modelos de organização e porta fólios tecnológicos das empresas que permitem valorizar os trabalhadores mais velhos e a sua produtividade e nunca em modelos que valorizem a responsabilidade social da empresa ou tenham uma perspectiva de longo prazo que inevitavelmente conduzirá à necessidade de mobilização da capacidade de trabalho dos trabalhadores mais velhos.

Não parece haver condições a curto prazo para inverter de forma rápida e significativa esta tendência, sendo pelo contrário de esperar o seu reforço na medida em que as empresas sejam confrontadas com maiores desafios competitivos e uma maior exposição à concorrência internacional.

Os Problemas da Identificação das Discriminações

O problema mais complexo com que a investigação se depara, prende-se com a dificuldade em evidenciar de forma clara a relação entre as discriminações e as suas causas, na medida em que apenas o estabelecimento dessa relação pode permitir avançar de forma eficaz e eficiente na formulação e aplicação de políticas de combate ao fenómeno.

Os dados macro conhecidos evidenciam que, de forma clara, os trabalhadores mais velhos são menos apetecíveis para os empregadores, quando se encontram em situação de procurar emprego no mercado de trabalho.

Tal situação não implica necessariamente que se esteja em presença de uma discriminação, na medida em que esta só existe se se verificar que a preterição dos mais velhos ocorre em situação de igualdade de circunstâncias entre os trabalhadores mais velhos e os mais novos, presentes em simultâneo no mercado de trabalho.

A percepção de que existem diferentes *coortes* geracionais no mercado de trabalho e que a essas *coortes* geracionais correspondem características médias diferenciadas (quer em termos de habilitações escolares, quer em termos de qualificação e competências profissionais adquiridas) pode justificar que os trabalhadores se apresentam no mercado de trabalho com características diferenciadas, sendo a idade uma característica diferenciadora que pode valer não de *per se*, mas enquanto indicador dessas diferentes características geracionais.

A ser assim, torna-se mais complexa a investigação, já que se trata não apenas de evidenciar diferenças de tratamento no mercado de trabalho, mas igualmente de tratar diferenças na percepção do que são as competências dos trabalhadores e que podem ser atribuídas à pertença a uma dada geração.

Em Portugal esta situação é tornada mais complexa por haver um claro fracionamento das *coortes* geracionais em termos de qualificações e habilitações médias. Os mais jovens são mais qualificados que os mais velhos, sendo as divergências relativamente às médias europeias impressionantes quando se trata dos trabalhadores mais velhos (acima dos 45 anos) mas muito mais esbatidas quando se avança para os grupos etários mais jovens.

Ou seja, o que se verifica é que quando se discute a idade se trabalha com duas características: idade e habilitações / qualificações. Estas duas características surgem sobrepostas mas são fenómenos distintos. Uma é irremediável e irreversível – a idade e as características, positivas e negativas que lhe estão associadas e não são uma especificidade nacional – a outra pode ser alterada com políticas de incentivo adequadas – a qualificação dos trabalhadores mais velhos.

Mas existe, neste contexto uma outra problemática que importa reter: é que a variável experiência – que implica um conjunto de conhecimento tácito adquirido pelo aprender fazendo e que é sempre utilizada nos modelos utilizados para o estudo destes fenómenos – em Portugal possui um outro duplo enviesamento. É que não só ela é o resultado da reprodução de um modelo produtivo, baseado em baixos salários e baixas qualificações (cuja superação deveria ter ocorrido à décadas mas que persiste), como nesse modelo o processo de qualificação é baseado na repetição e na orientação para a utilização das tecnologias e não para a sua absorção e alteração.

Os trabalhadores portugueses mais velhos, são menos qualificados, mas têm também estampado um modelo de *entrepreneurship* que assimila a reprodução dos modelos conhecidos a um factor de sucesso. Este modelo de sucesso é essencialmente conservador. Se, ao contrário do que é geralmente aceite, existe uma forte dinâmica empresarial nos sectores tradicionais da economia (indústrias tradicionais, nos bens transaccionáveis e mais fortemente orientada para os sectores de bens não transaccionáveis) mas essa dinâmica é muito marcada pela imitação do que tem sucesso comprovado e é avesso ao risco ligado à inovação mais radical.

Tal reflecte-se naturalmente nos comportamentos dos trabalhadores e na sua atitude face à formação e à mudança em geral. A aversão que é muito frequentemente associada pelos empregadores aos trabalhadores mais velhos é apenas um reflexo destas características.

A empiria disponível permite afirmar de forma clara que existem diferenças de tratamento dos trabalhadores em função da idade no mercado de trabalho e essa diferença de tratamento em ações de recrutamento é, provavelmente, o ponto de partida do nosso trabalho de formulação de recomendações de política de emprego.

No entanto, não é claro que essa situação ocorre igualmente quando se trata de trabalhadores no activo. Se parece evidente que todos os dados sobre a formação profissional contínua nas empresas aponta para a quase exclusão dos trabalhadores mais velhos da sua frequência, fenómeno muito evidente em

Portugal mas que pode igualmente ser identificado noutros países da UE, uma vez mais esta diferença de tratamento se pode ficar a dever a dois tipos de fenómenos: por um lado o facto de se reflectir na formação as características geracionais dos trabalhadores (expressas na teorização em torno das *coortes* e das suas características produtivas e comportamentais); por outro a análise custo benefício do investimento em formação pode recomendar que se invista nos trabalhadores mais novos dado o maior período de recuperação do investimento que permitem.

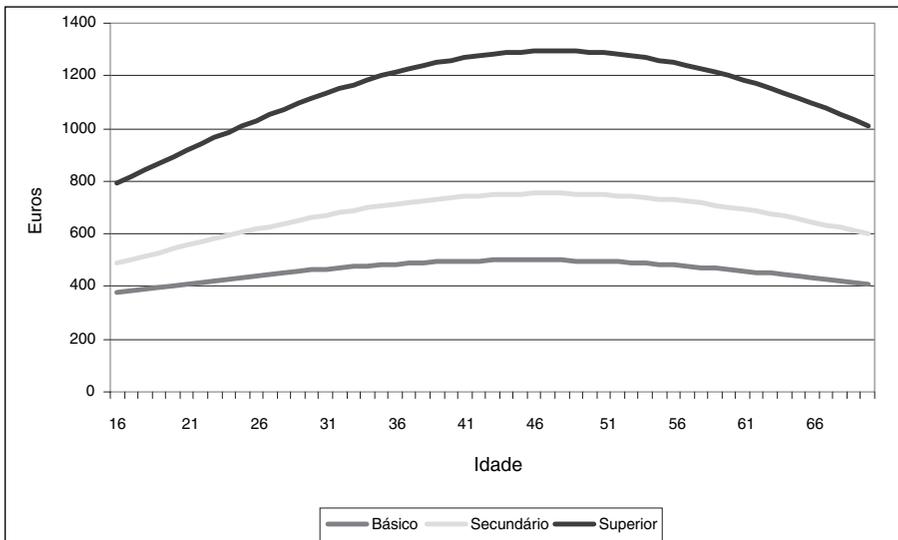
Mas, verdadeiramente, a discriminação só pode ser consistentemente validada se se puder evidenciar que existe uma discriminação que implique que existem situações representativas em que a trabalho igual corresponde remuneração diferenciada.

O nosso trabalho de investigação teve necessariamente de tratar de forma cuidada esta dimensão da discriminação. Os dados permitem duas conclusões genéricas que importa desde logo reter:

- a) A remuneração varia muito significativamente com a idade independentemente das qualificações.
- b) A quebra de rendimento com a idade, quando se verifica, está associada em regra a uma mudança de emprego, isto é, é apenas quando se verifica uma passagem pelos mercados externos de trabalho que se dá a desvalorização das competências dos trabalhadores e essa desvalorização se reflecte nos salários.

Estas conclusões são claramente perceptíveis na figura seguinte em que se relacionam idade, níveis de qualificação e salários.

Figura 6 Salários médios na economia por idade e nível de qualificação



Fonte: Centeno *et al.* (2006), *Envelhecimento e Perspectivas de Luta contra as Barreiras da Idade no Emprego*, estudo em publicação realizado pelo IESE para o IEFP, com base em dados do Inquérito ao Emprego, 2003.

Ou seja é claro que os salários médios de cada grupo etário têm uma concavidade, com um máximo próximo dos 45 anos e que essa concavidade é maior quanto maior é o nível de qualificação.

Um primeiro elemento que importa desde logo destacar prende-se com a aparente ambivalência das discriminações pela idade que parecem ser evidenciadas: por um lado a discriminação etária é muito frequente mas é uma discriminação “suave”, quando comparada com outros tipos de discriminações (raciais e de género, por exemplo).

Trabalhos anteriores que realizamos neste domínio parecem evidenciar claramente que a discriminação pela idade é, muitas vezes, uma discriminação subtil que tem como consequência desmotivar os trabalhadores mais velhos de prosseguir a sua carreira para além de um limite fixado socialmente como aceitável e, menos vezes, uma discriminação frontalmente assumida em que as diferenças ou as perdas de capacidade são contrastadas e evidenciadas.

Esta discriminação “suave” tanto pode ter origem nos gestores das organizações como nos colegas de trabalho e as suas motivações podem ser a criação de condições para reestruturações produtivas ou a abertura de oportunidades nos mercados internos de trabalho para os trabalhadores mais novos.

Barreiras da Idade no Emprego e Produtividade

Continua, no entanto, claramente em aberto a questão da relação entre produtividade e idade. Note-se que a discriminação etária só pode ser claramente discutida e estudada se se tiver em conta a relação entre salário e produtividade.

Deve existir em princípio uma relação entre salário e produtividade, na exacta medida em que o rendimento do trabalho deve reflectir a capacidade produtiva do trabalhador. A questão que se coloca é a de saber como se articula essa relação com a dimensão da idade.

Os estudos empíricos sobre esta questão são no essencial e no seu conjunto inconclusivos ou pelo menos ambivalentes. Se existe uma óbvia perda de capacidades associadas à idade, também parece óbvio que essa perda de capacidades é fortemente variável de indivíduo para indivíduo, de emprego para emprego e de contexto para contexto. Ou seja, as médias quando aplicadas a esta dimensão essencial do problema são apenas uma imagem estatística muito desfocada da realidade.

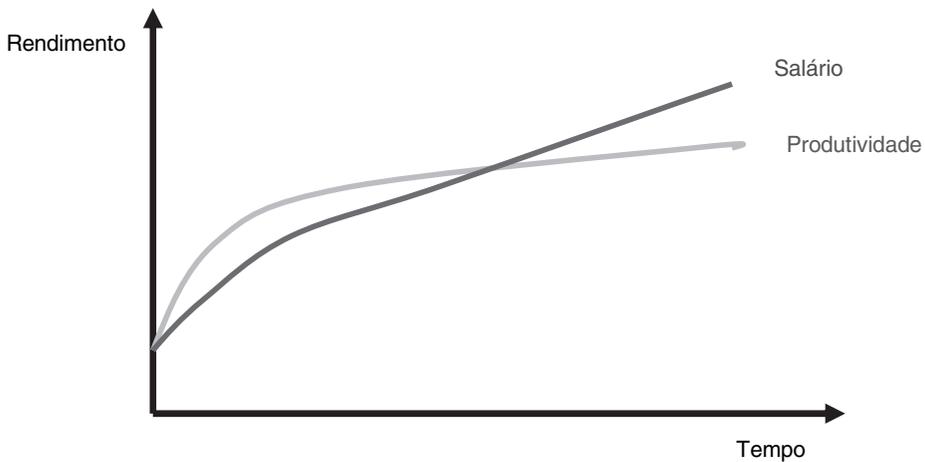
Por outro lado, os problemas de perda de capacidades associados ao envelhecimento, dentro de certos limites podem ser relacionados com medidas de remediação ou de minimização, nas esferas da ergonomia, da higiene e segurança, da formação, do planeamento dos recursos humanos, que permitem, em princípio e em tese geral, a sua superação.

Mas uma abordagem individualizada, se é, provavelmente, a única que permite encontrar as soluções para os problemas do envelhecimento associados ao trabalho, no plano analítico coloca questões de enorme complexidade.

Verdadeiramente saber se as barreiras da idade no emprego são um problema que corta transversalmente a sociedade portuguesa e que se reflecte no mercado de trabalho implica que se considere que as semelhanças são mais importantes do que as diferenças entre os vários indivíduos nessa situação. Esse juízo pressupõe um conhecimento da realidade que se está longe de atingir.

A economia do trabalho tem vindo a tratar esta questão com uma abordagem que expressa por LAZEAR (1979) e que assume que o trabalhador ganha menos do que a sua produtividade marginal enquanto jovem e ganha mais do que a sua produtividade marginal quando mais velho. Esta distribuição pode ser visualizada na ilustração seguinte.

Figura 7 Variáveis de definição do perfil do ciclo de vida activa



Pode ser demonstrado, com base em pressupostos razoáveis, que a solução socialmente justa, é aquela que faz com que a perda de salário (ou de ganho para o empregador) que se regista no início da carreira, seja igual ao ganho (ou perda para o empregador) que se verifica no final da carreira.

Ora a verificar-se na realidade um modelo como o apresentado, as barreiras da idade no emprego são bastante óbvias. Havendo uma expectativa do empregador de que um novo empregado no início da sua actividade tenha uma remuneração abaixo da produtividade e da parte do empregado a expectativa de que essa relação se venha a alterar com o tempo a seu favor, as barreiras poderão com facilidade situar-se na forma como cada uma das partes considera a expressão da "carreira". Enquanto o trabalhador tenderá a considerar o conjunto da sua vida activa, o empregador tenderá a considerar apenas a parte que lhe diz respeito, isto é cada contrato como se de um contrato inicial se tratasse. Pode desde logo afirmar-se que este comportamento por parte dos empregadores é "socialmente predatório" e o resultado final não é socialmente óptimo (embora isto possa necessitar de uma discussão e demonstração adicional).

Ambas as perspectivas são sustentáveis e a empiria disponível é consistente com a aplicação do modelo e justificaria que as quebras de rendimento se verificassem quando há uma transição entre dois empregos.

Claramente que a partir do ponto em que as curvas se intersectam se verifica, em princípio uma barreira da idade no emprego. E a ser assim as questões colocam-se na forma como os trabalhadores gerem as suas carreiras na meia-idade e não quando os trabalhadores são já trabalhadores mais velhos; e na forma como os trabalhadores e os empregadores gerem de forma ofensiva a perspectiva da necessidade de requalificação.

A questão que se pode evidenciar é que a forma concreta como a criação e destruição de emprego se processa estar directamente ligada à demografia das empresas (criação e destruição de empresas) e às necessidades de adaptação ao mercado através da reestruturação produtiva. Tal processo é de controlo muito difícil pelas empresas (exceptuamos aqui os comportamentos ilícitos) e passa por formas de distribuição dinâmica das actividades no espaço global, num fenómeno que está hoje na ordem do dia – o da deslocalização do emprego – e que reflecte um processo que tem sido contínuo na história. Ou seja, não é controlável no plano nacional a forma como as empresas se especializam e evoluem, como (e quando) têm sucesso e se desenvolvem criando mais e/ou melhor emprego ou estão condenadas a desaparecer. A destruição criadora é aqui um conceito muito adequado.

A medição da produtividade deve ser efectuada a partir do conceito de produtividade marginal (a produtividade do último trabalhador a ser recrutado) e o salário deve, em rigor, corresponder a esta produtividade marginal.

Os dados que avançámos no texto do relatório sobre os salários disponíveis (tendo em conta que são os salários dos últimos empregos criados na economia e dessa forma podem servir como indicador da produtividade marginal do trabalho) permitem sustentar uma reflexão minimamente sustentada sobre a produtividade dos trabalhadores mais velhos comparada com o valor dessa variável nos trabalhadores mais jovens.

Verifica-se efectivamente que existe uma quebra da produtividade marginal dos trabalhadores com a idade e que isso significaria que existe (pelo menos em Portugal) alguma racionalidade económica na preferência pelos trabalhadores mais novos em detrimento dos trabalhadores mais velhos.

A questão está em saber se essa perda de produtividade se deve apenas às características próprias do envelhecimento, ou se ela resulta de um cumular de situações de que a idade é apenas um dos factores.

Como temos vindo a ver, associadas à idade há duas características: a menor escolaridade e um comportamento, em média, adverso relativamente à inovação e à mudança (que vai muito para além do que é inerente à idade).

A questão pode ser posta da seguinte forma simplificada. Admitamos que um trabalhador mais velho (digamos acima dos 50 anos) tem em média uma produtividade que é 80% da produtividade média (por razões naturais ligadas ao envelhecimento: perda de capacidades físicas, memória, etc.). Admitamos igualmente que esse trabalhador em média tem o ensino básico e que essa caracterís-

tica implica uma perda de produtividade relativamente à média de 80%⁶. Por sua vez a aversão à inovação e à formação implica uma perda de produtividade de 20%, sendo a produtividade deste trabalhador igualmente 80% da média por esta razão.

A conclusão não pode ser de que os trabalhadores mais velhos têm uma produtividade de 80% face à média dos trabalhadores portugueses. Uma vez que estes factores agem cumulativamente, o resultado é dado pelo produto dos três desvios: $0,8 \times 0,8 \times 0,8 = 0,512$. Ou seja, a produtividade de um trabalhador nas condições descritas é de 50% da média.

Este tipo de raciocínio económico parece-nos ser um caminho muito promissor para a investigação micro-económica da questão da relação entre idade e produtividade que é claramente uma via para a qual este nosso trabalho pretende contribuir.

As Políticas para o Envelhecimento como Parte do Problema?

Finalmente, cabe destacar que as políticas para o envelhecimento têm sido muito fortemente marcadas (exclusivamente?) por uma perspectiva financeira que se relaciona com a sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social.

Ora se um problema de natureza complexa como o do envelhecimento e das discriminações e barreiras da idade no mercado de trabalho obtêm uma resposta no mínimo redutora (se não reducionista e simplista), muito dificilmente se podem encontrar as boas soluções que, aparentemente, tardam em chegar.

Mas cabe aqui também uma nota de precaução. O fenómeno do envelhecimento não sendo um fenómeno novo, apenas recentemente ganhou repercussões significativas no mercado de trabalho e está por demonstrar que essas repercussões justifiquem, no plano da produção (e é neste plano que o mercado de trabalho deve ser entendido), a focalização que lhe tem sido dada.

Se se considerar que o envelhecimento tem inevitáveis repercussões no mercado de trabalho pela alteração estrutural da composição etária da força de trabalho não há nenhuma razão para se entender que o mercado não possa ele mesmo adaptar-se a essa mudança e encontrar soluções adequadas a prazo.

O problema pode colocar-se quando se introduzem julgamentos de valor nesta dinâmica de adaptação (por exemplo, que os trabalhadores mais velhos devem ser tão procurados quanto os trabalhadores mais jovens ou os trabalhadores mais velhos ao adoptarem uma clara propensão para a antecipação da reforma estão a ter um comportamento predatório dos recursos comuns) ou quando se coloca o problema de viabilizar um modelo de Segurança Social mesmo quando este se revela desadequado ou quando foi utilizado ao longo da sua história como

6 Esta discussão pode e deve ser levada mais longe mas a diferença relativamente à média é aceitável, uma vez que em média os trabalhadores portugueses também têm o ensino básico, sendo por isso menos expressiva a influência dos trabalhadores com maiores níveis de habilitações.

instrumento de assistência e se afastou significativamente das formas de regulação e funcionamento do mercado de trabalho.

Se a inversão do encurtamento da vida activa pela antecipação da reforma parece ser uma tendência inevitável dos novos modelos de organização dos sistemas de Segurança Social, a forma como os trabalhadores e os empregadores se devem ajustar a essas mudanças só muito dificilmente se podem encontrar em políticas específicas ou mesmo dirigidas a segmentos alvos da população activa.

A perda de rendimento do trabalho associada à idade pode com mais facilidade ser associada à qualificação do que à idade em si mesma. O problema que os activos portugueses confrontam na sua evolução profissional é de muito baixa qualificação (que pode ser resolvido, mesmo se com grandes dificuldades) e não de mero envelhecimento (o que não teria solução).

O problema estará, isso sim, nas políticas que incentivaram a utilização dos sistemas de Segurança Social para resolver problemas de rigidez na legislação laboral (a hipótese da colusão a que nos referimos anteriormente) e mudança de orientação nesse incentivo terá, provavelmente, resposta no mercado.

É de admitir que o confronto de empregados e empregadores com a evidência de satisfazer as necessidades de mão-de-obra com uma população activa envelhecida, terá como consequência que os trabalhadores mais velhos sejam novamente revalorizados, embora eventualmente agora de uma forma diferente da tradicional. Os trabalhadores mais velhos não serão mais os valiosos repositórios de um saber fazer adquirido de forma tácita no posto de trabalho, mas, outrossim os recursos mais abundantes no mercado e que, desta forma têm de ser objecto de medidas de adaptação às novas necessidades de competências.

Não serve isto para dizer que se deva apenas esperar para ver o que acontece e eventualmente remediar os problemas mais severos que venham a ser gerados, mas que não se deverá procurar substituir novamente o funcionamento do mercado por novas formas de intervenção que gerem a prazo novos e mais complexos efeitos perversos.

A solução dos problemas do envelhecimento e do etarismo no mercado de trabalho implica da parte de empregados e empregadores novas formas de gestão da idade, em que definitivamente os trabalhadores serão forçados a estratégias muito mais activas de aprendizagem ao longo da vida para poderem enfrentar com sucesso as inevitáveis mudanças de percurso que irão enfrentar no seu percurso de vida.

As políticas de envelhecimento activo podem contribuir de forma importante para esta mudança de comportamentos. No entanto têm de se ter em consideração que, face aos dados disponíveis parece haver uma grande dose de voluntariedade no encurtamento da vida activa (quer do conjunto da população, quer dos trabalhadores mais velhos). Isso significa que as apetências dos agentes continuam muito marcadas pela vontade de manter um modelo que serve as expectativas dos agentes da oferta e da procura no mercado de trabalho.

Muito provavelmente exigir-se-á alguma penalização dos trabalhadores mais velhos ou de uma parte menos capacitada destes para que se alterem mode-

los de comportamento que foram desenvolvidos ao longo do século XX. Porém, as mudanças sociais só muito dificilmente se conseguem sem custos.

Enquanto a reforma for responsabilidade exclusiva do Estado promover-se-á uma desresponsabilização de cada um dos activos nos resultados do seu percurso profissional, designadamente na viabilização do direito à reforma (que parece ser incontestável e inalterável na Europa). A devolução a cada um dos activos de pelo menos uma parte dessa responsabilidade parece ser uma melhor solução.

É, em boa verdade, esse o caminho tendencial que está a ser percorrido, mas uma vez mais, são dois problemas distintos que importa não confundir: a sustentabilidade dos sistemas de Segurança Social e a preparação do mercado de trabalho para adoptar novos mecanismos de regulação e funcionamento que se adequem às novas realidades demográficas geradas pelo envelhecimento.

A submissão das políticas de emprego (onde envelhecimento, etarismo e gestão da idade têm uma prioridade óbvia) às políticas financeiras da assistência social (o que parece ser uma evidência clara do percurso político recente na UE) não deverá contribuir para encontrar as melhores soluções a longo prazo, mesmo que permita alguns ganhos financeiros no curto e médio prazo.

Esta questão não pode ser evitada sob pena de se lateralizar sistematicamente o debate e se confundir o essencial com o urgente.

Novas Questões para a Investigação

No plano conceptual resultam um conjunto de novas questões que importa aprofundar e sustentar com dados empíricos (estatísticos e primários).

A primeira questão que importa procurar esclarecer é a utilidade e limites da utilização em investigação da noção de *coorte* geracional, como elemento operativo. Existe um universo de trabalhadores mais velhos suficientemente homogéneo para poder ser tratado como tal? Ou por outro lado as diferenças observadas dentro de cada *coorte* são de tal forma grandes que ultrapassam as diferenças observadas entre as *coortes*? Existe, socialmente uma percepção dos trabalhadores mais velhos como um grupo que deve ser (e é) tratado como tal ou pelo contrário a forma como é tratado e como se comporta no mercado é no essencial individualizado?

A segunda questão essencial prende-se com a definição de discriminação etária e de barreiras da idade no emprego. A auto-percepção (pelos mais velhos) e hetero-percepção (pelo conjunto da população) do problema das discriminações e das barreiras, das formas como estas se manifestam, dos problemas (e eventuais vantagens) resultantes e dos remédios que se podem tomar para os resolver, é essencial para se poder avançar no estudo do problema e daí o peso que na investigação se deverá dar à recolha de novos dados primários.

São os mais velhos que se excluem voluntariamente do mercado ou a sociedade que os exclui e lhes coloca barreiras de difícil superação? Essa exclusão tem por base um abandono da actividade por troca com um período de lazer

ou resulta das barreiras (mais ou menos evidentes) que os trabalhadores mais velhos encontram na fase final das suas carreiras profissionais ou resulta de um mero cálculo de custo-benefício comparando os ganhos de permanecer ou de abandonar a actividade económica?

A terceira questão essencial prende-se com a evidenciação de quais são as desvantagens (e as vantagens) dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho que justificam as barreiras com que se deparam (e eventualmente das formas de as remover). São os trabalhadores mais velhos capazes de competir com sucesso no mercado se conseguirem “vender” as suas vantagens? Podem os trabalhadores mais velhos adquirir novas competências que lhes permitam manter-se ou voltar ao mercado em posição competitiva e que justifique investimentos individuais e sociais na sua requalificação profissional?

Os Limites e Oportunidades para as Políticas de Envelhecimento Activo

Tidos os dados apresentados e o contexto de forma global negativo para o desenvolvimento de políticas de promoção do envelhecimento activo e do combate às barreiras da idade no emprego, impõe-se uma nota sobre as oportunidades e limites que se parecem colocar para o seu desenvolvimento e sucesso.

Um bom ponto de partida para esta discussão breve é a afirmação recente da economista Teodora Cardoso, segundo a qual *“atrasar a idade da reforma é trocar pensões de reforma por subsídios de desemprego”*.

A análise da empiria existente não pode deixar de levar a considerar que esta afirmação pode ser uma boa aproximação à realidade com que nos deparamos em Portugal.

Por outro lado, deve ter-se em conta que as experiências recentes de políticas de alargamento da vida activa desenvolvidas na Europa têm tido uma resposta rápida, quer na idade média de reforma, quer no aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. Ou seja, mesmo em condições adversas, as políticas administrativas de limitação dos espaços para a socialização dos custos da reestruturação das empresas têm conseguido bons resultados o que pode ser uma indicação de que estas funcionam e são relativamente simples de implementar e administrar.

Pode contudo questionar-se se esta realidade (essencialmente visível nos países do Norte da Europa) pode ser transposta para Portugal. O mesmo é dizer se isso é possível, num quadro em que os trabalhadores mais velhos têm um défice de qualificações face aos mais jovens muito mais acentuado e em que as suas práticas de formação são muito menos expressivas, por um lado, e, por outro lado, se a prática de menor respeito pela legislação, característica dos países do Sul da Europa, não poderá limitar também a possibilidade de reversão da tendência para a antecipação da idade da reforma.

Mas a questão reconduzir-se-á, do nosso ponto de vista sempre ao problema chave da produtividade. Por um lado, à questão já discutida e enunciada dos diferenciais de produtividade entre os mais jovens e os mais velhos, por outro lado, às consequências no emprego da necessidade imperiosa de reduzir o défice

de produtividade entre Portugal e a média Europeia, o que hoje é um objectivo político consensual.

Serve isto para lançar a discussão, novamente em torno da razoabilidade da manutenção de mecanismos que permitam a socialização dos custos da reestruturação das empresas, ou da avaliação do contra-factual sobre o que teria acontecido a sectores chave da nossa economia se esses mecanismos não tivessem existido para amortecer os choques da competitividade. Podem neste campo avançar-se, sem qualquer violação da reserva de dados recolhidos o que é público e notório ter acontecido em todos os grupos financeiros, no sector das telecomunicações e da energia: teriam estas empresas que constituem o essencial da Bolsa de Valores portuguesas conseguido sobreviver se não tivessem reduzido drasticamente os seus efectivos, o que foi feito em muito à custa de reformas antecipadas e pré-reformas?

A limitação (que está em curso) de redução do espaço de manobra para que existam expedientes que permitam às empresas requalificar os seus quadros por recurso aos mercados externos pode ou não contribuir para atrasar ainda mais este indispensável processo?

A insistência na criação de empregos para os trabalhadores mais velhos não acabará por conduzir a uma nova vaga de criação de empregos de baixa produtividade, como o que conhecemos no final da década de 90 para conseguir resultados (excelentes, a curto prazo, de resto, mas visivelmente insustentáveis) no combate ao desemprego?

Como se pode conciliar a insistência no alargamento da vida activa se não existe uma política consistente de apoio à requalificação dos trabalhadores mais velhos, justamente aqueles que mais dela necessitam?

A limitação aos expedientes da utilização dos subsídios de desemprego como reformas antecipadas "de facto" não poderá ter consequências extensivamente desastrosas no incremento de um vasto número de trabalhadores pobres, apanhados numa armadilha em que a reentrada forçada nos empregos disponíveis os condene a uma forte quebra de rendimento?

E essa quebra de rendimentos que consequências terá nos níveis médios das pensões de reforma por velhice dos trabalhadores mais velhos se forem forçados a terminar as suas carreiras contributivas em empregos que tenham salários ainda mais baixos do que aqueles que beneficiaram ao longo da sua vida activa?

É evidente que o saneamento das contas públicas e a consolidação orçamental não poderão deixar de passar por incrementar a exigência sobre os beneficiários do subsídio de desemprego, 60% dos quais está efectivamente fora da vida activa, isto é não procuram nem estão dispostos a aceitar um emprego.

Até agora estas questões têm sido tratadas com políticas parcelares (*piecemeal policies*). Trata-se à vez e de forma descoordenada das necessidades da sustentabilidade das contas da Segurança Social, da consolidação orçamental, dos objectivos da EEE, da taxa de desemprego, do desenvolvimento regional, da reconversão do tecido económico. Mas muito pouco ou nada das interacções entre as medidas que vão sendo tomadas, tanto mais isoladamente (assim parece) quanto elas sejam importantes para o nosso futuro comum.

Todos os indicadores nos levam a pensar que a questão do envelhecimento activo só pode ser consistentemente tratada se for um objectivo estratégico cujo instrumento essencial seja a requalificação dos trabalhadores mais velhos.

O problema dos trabalhadores mais velhos que querem e podem trabalhar é que no mercado de trabalho eles são comparados com trabalhadores mais jovens, normalmente mais qualificados, que apresentam para o empregador um horizonte de recuperação dos investimentos mais longo, que têm "embebidas" práticas de utilização de equipamentos informáticos, que têm uma ambição e um desejo de vencer que se julga que falta aos primeiros. E normalmente perdem.

Poder assegurar aos que pretendem manter-se activos condições para o fazerem, com um acesso fácil e adequado a mecanismos de requalificação é essencial.

A experiência portuguesa na adopção de novas tecnologias é paradoxal: é muito baixa na área da produção; elevadíssima na área do consumo. Atente-se a este propósito na experiência portuguesa de utilização de telemóveis e terminais Multibanco. A adesão por todos os grupos etários é prova mais do que suficiente de que a utilização de novas tecnologias não é um exclusivo dos mais novos.

Esta é a prova de que existe uma oportunidade para requalificar os trabalhadores mais velhos e colocá-los em igualdade de circunstâncias (tanto quanto possível) com os mais novos, para que as suas vantagens sejam evidenciadas e possam ter um lugar no mercado de trabalho de que parecem estar irremediavelmente afastados.

Os dados disponíveis parecem apontar para o facto de que medidas de natureza administrativa (que, assumimos, são incontornáveis e inevitáveis) não produzam apenas efeitos perversos e a obtenção de metas sem a espessura que a intervenção na esfera social e económica exigem.

A Evolução das Aspirações e Necessidades da População Envelhecida – Novas Perspectivas de Actuação e Intervenção

Maria de Lourdes Quaresma

*Licenciada em Ciências Sociais e Políticas e em Ciências Sociais e Humanas – Ciências da Conduta;
Coordenadora da PES – Graduação em Gerontologia Social, ISSS de Lisboa*

Susana Graça

Coordenadora de Projectos, Espaço e Desenvolvimento

Resumo | O envelhecimento é hoje um factor estruturante das nossas sociedades, suscitando um amplo conjunto de questões.

Com este estudo procurou-se situar a análise do envelhecimento demográfico da população portuguesa no quadro das tendências da União Europeia, no horizonte de 2026, e dos aspectos socioeconómicos que lhe estão associados, designadamente em matéria de emprego e de protecção social. Uma aproximação às condições de vida e às questões estruturais da população acima dos 50 anos (activa e não activa), considerando o envelhecimento do envelhecimento, põe em evidência os desafios que enfrentamos não só no domínio do sistema de segurança social, como, globalmente, na organização social e na estruturação de respostas às expectativas e necessidades de uma população adulta cuja esperança de vida aumenta de forma constante e consistente. Novas e acrescidas potencialidades e oportunidades de acesso a melhores condições de existência conduzem a maiores exigências e expectativas de qualidade de vida, ao mesmo tempo que este ambiente de maiores oportunidades e de grandes transformações é portador de riscos.

Nesta perspectiva, e tendo como referências as recomendações internacionais neste domínio, bem como experiências de outros países, as dimensões analíticas apontadas no presente Estudo valorizam, por um lado, a identificação de instrumentos de intervenção em matéria de apoios aos idosos, tanto na esfera do rendimento (protecção social), como na das condições de vida (habitat e saúde) e, por outro lado, fundamentam a necessidade das intervenções em matéria de emprego e formação profissional, tanto ao nível macro – gestão do envelhecimento activo – como na da qualificação dos recursos humanos das instituições prestadoras de serviços gerontológicos, considerando as oportunidades de emprego qualificado geradas neste contexto.

Abstract | “Evolution of the ageing population’s aspirations and needs – new perspectives for action and intervention” Ageing is, nowadays, a structuring factor of our societies, raising a wide range of questions.

This study tries to put the analysis of the Portuguese population ageing in the framework of the European Union trends, the 2026 horizon, and of the socio-economic aspects associated to it, namely in terms of employment and social protection. An approach to the working conditions and to the structural questions of the population over 50 (working and not working), considering the ageing, highlights the challenges we are facing not only in the social security field but also, globally, in what concerns the social organization and structuring of the responses, to the expectations and needs of an adult population, whose life expectancy is increasing in a constant and consistent way. New and more potentialities and opportunities of access to better living conditions lead to higher demands and expectations as to the standard of living while, at the same time, this environment of more opportunities and great transformations brings risks.

In this perspective, and having as reference the international recommendations in this field, as well the experiences of other countries, the analytical dimensions pointed out in this Study, enhance, on one hand, the identification of intervention instruments concerning the support to older people as to the income (social protection) and the working conditions (habitat and health) and, on the other hand, show the need for interventions in the employment and vocational field both at the macro level -management of the active ageing- and in what regards the qualification of human resources of the institutions providing gerontology services, taking into account the qualified employment opportunities generated in that context.

Introdução

O envelhecimento constitui hoje um fenómeno estruturante: mais do que nunca está no coração das mutações sociais e tornou-se, a par de outros fenómenos como a evolução tecnológica, o aumento da escolarização, a terciarização da economia, a feminização do emprego, a urbanização..., uma tendência pesada da evolução das nossas sociedades.

Vivemos em sociedades acentuadamente envelhecidas, marcadas por processos de rápidas e profundas mudanças: um número crescente de pessoas atinge idades avançadas, ao mesmo tempo que os modos de vida e as formas de sociabilidade se transformam, estruturando novos percursos e projectos de vida dos que avançam em idade.

A evolução das aspirações e necessidades de uma população adulta que tão rapidamente envelhece constitui um objecto de análise indispensável à construção de um quadro prospectivo que situe os problemas, as expectativas e as oportunidades decorrentes do alongamento da vida humana no contexto do envelhecimento demográfico da população. À antecipação dos problemas corresponde a previsão das soluções de arquitectura provavelmente complexa, mais fina, mais plural. Soluções para problemas (em especial os que estão associados à fase mais tardia do ciclo de vida, a velhice), respostas que atendam à diversificação crescente das formas de experienciar as necessidades (não há velhice, há velhices), que satisfaçam níveis mais elevados de exigência, a par de iniciativas que respondam a novas necessidades/expectativa inerentes ao prolongamento da vida adulta em melhores condições (seremos velhos cada vez mais velhos).

1. A Construção do Objecto de Estudo

O Estudo *Envelhecimento e Perspectivas de Criação de Emprego e Necessidades de Formação para a Qualificação de Recursos Humanos*¹ enquadra-se na ordem das questões enunciadas. Parte de um quadro de referência sobre a conjugação do fenómeno do envelhecimento ao nível da sociedade e dos indivíduos, para sustentar a análise da evolução das perspectivas de criação de emprego, formação e qualificação de recursos humanos, associadas às aspirações e necessidades dos que avançam em idade, em especial na última e mais tardia fase do ciclo de vida, a velhice.

A perspectiva adoptada coloca o alongamento da vida humana e o envelhecimento demográfico das populações como elementos prévios para compreender e analisar as transformações presentes e futuras na sociedade portuguesa. A relação do trabalho com o não trabalho, o aumento do tempo de reforma são também conceitos fundamentais para compreender as transformações sociais inerentes. Novas e acrescidas potencialidades e oportunidades de acesso a melhores condições de vida conduzem a maiores exigências e expectativas de qualidade de vida, ao mesmo tempo que este ambiente de maiores oportunidades e de grandes transformações é portador de riscos. **Riscos sociais:** isolamento e solidão – pelas mudanças nos modos de vida e nas formas de sociabilidade e convivência, designadamente intrafamiliares; **riscos ambientais:** acessibilidades, habitat, vida urbana; **riscos de saúde,** em especial de incapacidades por doenças crónicas podendo conduzir a situações de dependência (o progresso científico, técnico e tecnológico transversal às mudanças sociais que estudamos, aumenta as possibilidades de adaptação / superação nos casos de incapacidade pelas possibilidades de acesso ao conhecimento e, sobretudo, aumenta exponencialmente as possibilidades e formas de comunicação).

A gestão dos riscos é para a sociedade e para a pessoa que envelhece uma questão central. Os conceitos e preconceitos que lhe estão associados merecem alguma ponderação. A concepção dualista de velhice autónoma e velhice dependente, categorias de cristalização de imagens do bom e mau envelhecer acentuam a individualização dos riscos – cada um “deve” ser autónomo face a um pluralismo crescente de situações. A idade, o género e os *handicaps* físicos emergem, nesta concepção, como factores de clivagem social.

Uma concepção mais compreensiva dos processos de envelhecimento humano, partindo do conceito de individuação, não deixa de acentuar a responsabilidade do sujeito, mas não o desinsere da sua realidade social – estreita os laços que o prendem a esse mundo de pertença e reforça as relações de reciprocidade.

Considera-se esta abordagem bem mais consentânea com o próprio conceito de envelhecimento activo que se incorporou como referência para a pesquisa.

1 Relatório Final, de Maio de 2005, desenvolvido pela empresa Espaço e Desenvolvimento para o Instituto de Emprego e Formação Profissional. Constituição da Equipa: Ana Fernandes (Coord.), Susana Graça (Coord. Adjunta), Custódio Conim, Emília Andrade, Maria de Lourdes Quaresma e A. Oliveira das Neves e F. Ribeiro Mendes (Consultores).

*“O que está em causa é a capacidade das pessoas que avançam em idade terem uma vida produtiva na sociedade e na economia. O que quer dizer que possam determinar a forma como repartem o tempo entre actividades de aprendizagem, o trabalho, o lazer e os cuidados a outros”*². As políticas e reformas devem-se articular em quatro eixos: (i) prevenção; (ii) detecção precoce de problemas, concentrando-se nas fases críticas da existência; (iii) maior liberdade de escolha e maior responsabilização face ao seu próprio futuro; e, (iv) implementação de serviços de melhor qualidade através da cooperação entre diferentes intervenientes no terreno.

A reforma tem um papel central neste processo. Representa uma etapa do percurso de vida e estigmatiza de forma particular o envelhecimento social pela reestruturação individual e colectiva dos sistemas de papéis e dos laços sociais. Neste sentido, pode marcar o início de uma recomposição activa dos papéis sociais ou, pelo contrário, ir no sentido de um processo de isolamento social e de desvalorização individual, voluntário ou não, definido como “desengajamento”, desinvestimento gerador de “perda do sentido de relação com a sociedade” e consequentemente de exclusão social.

A transição actividade profissional/reforma, a pós-reforma e a velhice corresponde a diferentes unidades de análise, pelo que considerámos, respectivamente, as pessoas dos 50-64 anos, dos 65-79 anos e dos 80 e mais anos.

Parte-se, assim, da premissa de, na realidade actual, o grupo 50 e mais anos concentrar as grandes questões do envelhecer nas nossas sociedades. Pese embora a sua heterogeneidade: começam a ser mais numerosas novas gerações mais escolarizadas, com melhores qualificações profissionais, maior acesso aos mecanismos da protecção social, mais cultas, detentoras de maiores patrimónios e potencialmente mais saudáveis; as mulheres estão fortemente representadas neste grupo e começam a ser significativos os casos de existência de um percurso profissional estruturante da idade adulta, ainda que marcado por descontinuidades devidas a dificuldades de compatibilização entre obrigações familiares e trabalho profissional, com consequentes repercussões no rendimento pós-reforma; este é um facto novo na sua amplitude, indicador da feminização do emprego e de grandes alterações nos comportamentos familiares e sociais, ao mesmo tempo que indicia novas expectativas e comportamentos face a esta nova etapa, mais longa no caso das mulheres.

2. Objectivos e Percurso Metodológico

A pesquisa aqui, brevemente, apresentada teve como suporte os objectivos seguintes:

- i) Definição de um quadro teórico e conceptual de compreensão do envelhecimento no contexto das sociedades contemporâneas.

2 Cf. OCDE, 2002.

- ii) Contextualização da temática à luz do perfil de evolução demográfica e socioeconómica da população portuguesa.
- iii) Contextualização da temática à luz do seu impacto socioeconómico, em termos de crescimento, segurança social e de saúde.
- iv) Caracterização do mercado de serviços à população idosa (prestadores de serviços de apoio) e caracterização e qualificação da procura, com identificação de necessidades não satisfeitas.
- v) Identificação de oportunidades de criação de empresas e de emprego associadas ao desenvolvimento de novos serviços / actividades de apoio à população idosa.
- vi) Caracterização das políticas e instrumentos de intervenção e identificação de políticas de emprego, formação profissional e social que contribuam para desenvolver uma estratégia integrada de actuação.

Com base nestes objectivos, o roteiro metodológico desenvolveu-se da seguinte forma:

- Análise do *envelhecimento demográfico da população portuguesa no quadro das tendências da União Europeia* sendo enunciadas perspectivas de evolução para 2026.
- Análise dos *aspectos socioeconómicos da população portuguesa* englobando uma aproximação às condições de vida e às questões estruturais da população acima dos 50 anos (activa e não activa) e respectivas implicações em matéria de emprego.
- Análise *prospectiva da população portuguesa* com a elaboração de cenários para a população em geral e, em particular, para a população activa .
- Análise das *políticas públicas de protecção social*, evidenciando a crise dos sistemas de segurança social no contexto do envelhecimento demográfico.
- Análise das *recomendações internacionais* neste domínio e de experiências doutros países europeus.
- Pesquisa empírica- *análise da procura e da oferta de serviços sociais*:
 - (i) *A análise da procura* – estruturada em função dos diferentes grupos de idades, por inquérito directo a 225 indivíduos, utilizadores de serviços, em situação de pré-reforma, reforma, ou que se encontram a trabalhar – partiu das seguintes necessidades específicas enquadradas em três áreas:

Áreas-chave	Actividades específicas
Educação/Formação	<ul style="list-style-type: none"> • Informação. • Formação ao longo da vida. • Formação/preparação para a reforma. • Educação para a saúde, prevenção de incapacidades.
Saúde e Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenção de acidentes domésticos, de trabalho, rodoviários. • Reabilitação. • Serviços sociais de proximidade, integrando a componente saúde. • Prestação de cuidados especializados (situações de dependência). • Protecção dos direitos, humanos, cívicos e sociais, prevenção da violência.
Condições e qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptação do <i>habitat</i> ao processo de envelhecimento. • Prevenção de <i>handicaps</i> associados ao habitat não adaptado. • Desenvolvimento de tecnologias orientadas para a “construção” de ambientes adaptados aos processos de envelhecimento dos indivíduos. • Iniciativas no âmbito do <i>habitat</i> e serviços de manutenção e reparação. • Passeios, viagens, visitas.

(ii) *A análise da oferta* – caracterização do mercado de serviços abrangendo 340 unidades prestadoras de serviços à população sénior (identificação/ /quantificação das unidades que actuam neste mercado; caracterização e quantificação da população abrangida; identificação de necessidades não satisfeitas; dotação e formação dos recursos humanos decorrentes da evolução das características dos seus potenciais utentes).

- *Organização de focus-group*, o qual integrou diferentes perspectivas profissionais e experiências sectoriais.
- *Estudos de Caso sobre experiências em Portugal e no estrangeiro*- recolha de práticas e experiências inovadoras.

3. Alguns Dados de Referência sobre o Envelhecimento da População

3.1. Evolução Demográfica, Recente e Prospectiva

- A **população de 50 e mais anos** de idade passa dos cerca de 1/4 da população total em 1970 para pouco mais de 1/3 em 2001. Entre 1970 e 2026 a população de 50 e mais anos aumentará em termos relativos cerca de 80% no conjunto do país.

- A **população de 65 e mais anos**, em ambos os sexos, que conheceu fortes acréscimos ao longo dos anos 70 a 2001, continuará a aumentar acentuadamente até 2026. No conjunto nacional as pessoas de 65 e mais anos passam sucessivamente de 9,7% em 1970, para 16,4% em 2001, podendo atingir os 22,7% em 2026.
- Os **grandes idosos, de 75 e mais anos**, mais do que duplicam em termos relativos passando de 3,2% em 1970 para 6,8% em 2001. O envelhecimento demográfico observará o aumento acelerado dos grandes idosos (75 e mais anos).
- A **dimensão dos membros dos agregados familiares** em Portugal reduz-se continuamente através do tempo, passando de cerca de 3,4 pessoas em média em 1981 sucessivamente para 3,1 pessoas em 1991 e 2,8 pessoas em média por família em 2001.
- Entre 1981, 1991 e 2001 as **famílias com pessoas com 65 e mais anos** de idade aumenta progressivamente, passando de cerca de 28,8% em 1981 para 32% na última data de observação, traduzindo um acréscimo da ordem de 12%.

3.2. Distribuição Territorial

- O grupo dos **50 e mais anos** é aquele em que as condições de vida mais estão associadas às consequências dos movimentos migratórios – o êxodo rural e a crescente urbanização dos territórios, deu lugar à urbanização do envelhecimento.
- Em 2001, 37% das pessoas com 50 e mais anos viviam nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Em contrapartida, as gerações que envelheceram em ambiente rural, em especial do interior do país, ficaram mais longe da acessibilidade a melhores níveis de vida, a par de um maior isolamento social pela emigração das gerações mais novas.

Está-se, portanto, perante contextos fortemente diferenciados, condicionantes das formas de viver e organizar esta nova oportunidade de uma vida adulta prolongada. Da compreensão destas dinâmicas resulta o desenvolvimento de uma oferta estimulante, motor da reconstrução dos laços sociais e, por essa via, da inserção das gerações de reformados, dos seniores no tecido social e económico.

3.3. População Activa e Protecção Social

- A evolução das taxas de actividade masculina e feminina divergem a partir 1981-2001 – as primeiras apresentam globalmente uma tendência decrescente a par de tendência crescente no caso das mulheres.
- O grupo dos activos mais idosos (45-64) apresenta uma tendência crescente de 1991-2001 (39,9% – 43,6%).

- Entre 1981 e 2001 a relação activos/inactivos homens passa de 2,7 para 1,9; no caso das mulheres a evolução é de 0,6 para 1.
- A relação pensionistas/beneficiários activos passou de 0,44 em 1980 a 0,58 em 2000.
- Em termos prospectivos, em 2021 espera-se um aumento dos activos do grupo 40-64 anos (+22% para os homens e +30% para as mulheres), ao mesmo tempo que a idade média da população activa passará de 38,3 anos em 2001 para 42,5 anos em 2021.
- A previsão do número de beneficiários activos e de pensionistas de velhice 2005-2020 é, respectivamente, de 4.631,9 para 4.437,1 milhares, e de 1.589,5 para 2.721,6 milhares.

A apreensão desta realidade plural e complexa apresenta dificuldades particulares. Os fenómenos que analisamos são de evolução rápida e recente, os dados disponíveis exigem maior aprofundamento e as políticas não constituem ainda um paradigma de referência de sentido do futuro. As políticas de protecção da velhice não atingiram, no caso português, o nível e o grau de diferenciação face ao aumento da complexidade e heterogeneidade das situações associadas ao envelhecimento³. Por outro lado, o sistema da segurança social dá sinais de difícil adaptação aos constrangimentos decorrentes da evolução demográfica.

4. Os Resultados da Pesquisa Empírica

4.1. A Procura – Expectativas e Receios Face ao Envelhecimento e à Velhice

As aspirações formuladas pela população inquirida organizam-se em torno de dois vectores: saúde e sociabilidades familiares. Envelhecer com autonomia e ter o apoio da família são as âncoras do futuro. Ter acesso a vigilância periódica de saúde, ter informação, ter ocupação e poder permanecer na sua habitação mesmo em situações de dependência, constituem o grande espectro das expectativas. Entre os que já hoje são utilizadores dos serviços sociais verifica-se alguma diferenciação – desejam mais actividades ocupacionais, mais convívio, e melhor capacidade de escuta e de relação da parte dos profissionais. No reverso, as inquietações manifestadas ao longo do inquérito – o receio de adoecer e a valorização da família enquanto suporte prioritário – validam as aspirações expressas. Estes dois vectores centrais nas considerações em diversos domínios são comuns à população em geral.

3 60 a 80.000 pessoas afectadas por doença de Alzheimer e outros estados demenciais sem qualquer medida específica de protecção; 12% das pessoas com 65 + anos sofria de algum tipo de deficiência em 2001; 40% das pessoas com 65 + anos, em 1999, não dispunham de uma das três condições básicas de conforto da habitação; forte incidência da pobreza entre os mais velhos.

As variações diferenciais que poderão interferir na forma como se vive e gere a vida no processo de envelhecer e que resultam de capitais culturais e económicos diferenciados, reflectem-se noutros campos, nomeadamente no que respeita às aspirações e às formas de ocupação do tempo. No entanto, e de um modo geral, esta população tem dificuldade em sair dos padrões socialmente instituídos, sobretudo quando questionada sobre os tipos de serviços e/ou equipamentos sociais desejáveis. A avaliação que é feita das instituições é o reflexo desta limitação: fraco sentido crítico e incapacidade de sair dos paradigmas daquilo que é conhecido e reconhecido enquanto tal, reflectindo uma evidente dificuldade em identificar novas soluções.

4.2. A Oferta – Constrangimentos e Oportunidades

A análise da capacidade instalada e das tendências de evolução destes serviços são reveladoras do seu crescimento, mas também da sua quase inexistente especialização. As diferentes tipologias não reflectem a crescente heterogeneidade e complexidade das situações. Os serviços não se especializaram face aos problemas da velhice e fim da vida, e também não estão especificamente orientados para a prevenção destes problemas. Uma perspectiva mais ampla, sustentada no conhecimento gerontológico, está ausente. A oferta de equipamentos e serviços não é diferenciada em função dos problemas. Apenas se pode distinguir entre estruturas residenciais (Lares) e não residenciais (Centros de Dia e Serviços de Apoio Domiciliário), a par de outras iniciativas de âmbito sócio-cultural. Os serviços de apoio domiciliário, embora sendo considerados como prioritários, há cerca de uma dezena de anos, não ultrapassam em termos de cobertura 3% das pessoas com 65 e mais anos, indicador que nos situa entre os países com menor cobertura por este tipo de serviço.

A identificação dos novos serviços implementados dá conta da sua escassez e fraco teor em termos de inovação. De facto, as entidades abrangidas por este estudo apresentam sérios constrangimentos face à inovação, à qualificação dos serviços bem como à diversificação da oferta: constrangimentos financeiros, de recrutamento de pessoal técnico, de qualificação dos recursos humanos e de qualificação dos seus dirigentes. Ao mesmo tempo que revelam conhecimento sobre as necessidades/problemas das pessoas que constituem o seu universo de intervenção: maioritariamente pessoas muito idosas, mulheres, entre as quais a falta de autonomia económica é preponderante.

Os problemas identificados como mais prementes são a solidão/isolamento, associada à rarefação das redes de sociabilidade primária e à escassez de respostas adequadas às situações de saúde e de dependência. A sinalização das questões que a montante os podem influenciar – o *habitat*, a acessibilidade (trazida também nos apoios à mobilidade), o desenvolvimento pessoal (expresso pela importância dada aos serviços de cultura e lazer) estão claramente subjacentes à forma como estas entidades referem a evolução da procura. A visão prospectiva em termos de novos serviços e a importância dada às funções de cuidar,

de acompanhar, de reabilitar, referidas à perspectivas de evolução das necessidades de qualificação e de diversificação dos recursos humanos, revela uma manifesta percepção das novas dinâmicas de procura geradas pela chegada à reforma de gerações com vivências e expectativas construídas num contexto de alongamento da vida adulta cada vez mais interiorizado como etapa nova, em que o desenvolvimento pessoal tem um lugar de relevo.

5. Os Serviços de Âmbito Gerontológico – Questões de Profissionalização

Um conjunto de novas actividades está a emergir com a evolução das expectativas e necessidades das pessoas que avançam em idade. Na situação portuguesa as perspectivas de futuro estão fortemente condicionadas pela rigidez da oferta de serviços, por sua vez associada a défices de política nesta área e, sobretudo, a uma visão assistencialista dos problemas do envelhecimento.

Integrar o envelhecimento como uma componente transversal das políticas sociais, gerar uma dinâmica de envelhecimento/oportunidade que desconstrua medos e preconceitos que veiculam uma concepção “fatalista” do envelhecimento, está longe das políticas e das práticas. Os velhos e os novos problemas coexistem, mas entre eles há diferenças ainda mal equacionadas que não facilitam a compreensão do que é comum e do que pode ser/será verdadeiramente diferente.

A construção desta falsa dicotomia deixa um vazio referencial preenchido pelos medos, pelos estereótipos que bloqueiam atitudes e comportamentos mais pró-activos face ao envelhecimento. Novas perspectivas “descolarão” de forma mais evidente e com maior amplitude com o incentivo à inovação a partir de um outro olhar sobre a realidade, sustentado no conhecimento sobre a ancoragem entre condições e percursos de vida/ envelhecimento.

Velhos e novos problemas cruzam-se nos serviços existentes, os quais estão confrontados com situações de complexidade crescente. Estas exigem mais saber e maior qualificação dos que prestam cuidados, apelam à inovação e à profissionalização dos recursos humanos com uma forte componente de desenvolvimento de capacidades pessoais e relacionais. Os promotores dos serviços estarão sob a pressão de necessidades, problemas e universos de procura cada vez mais diversificados, num contexto marcado pelos progressos do conhecimento que é imperativo aplicar, mas que obriga ao investimento na formação continuada e especializada.

A formação exige a definição de referenciais programáticos, a adequar em função do tipo de formação – inicial, contínua, especializada ou pós-graduada – e em função do perfil, funções e competências/capacidades a adquirir pelos profissionais através do processo formativo. Esta formação apela a um conjunto de requisitos/pressupostos a preencher:

- níveis de pós-graduação e de especialização a incentivar ao nível do ensino superior e politécnico;

- cursos de formação inicial para profissões que não exijam os graus 4 ou 5, com uma carga horária não inferior a 2000 horas, repartidas por formação em sala e prática;
- *upgrade* da formação inicial para profissionais que intervenham em situações de maior especificidade e complexidade (doentes Alzheimer, doentes com Parkinson, pessoas em fase terminal), no contexto de equipas multidisciplinares;
- acções de formação permanente a incentivar, ao nível das entidades empregadoras, através de incentivos adequados.

A qualificação dos recursos humanos constitui uma estratégia incontornável face ao imperativo ético de garantir intervenção qualificada, por sua vez, indissociável de práticas de gestão de recursos humanos exigentes e realistas, centradas no conhecimento e para o conhecimento do homem que envelhece, nos seus sítios, na sociedade, no mundo que construiu e o constrói.

A formação nesta área, como em outras áreas, é inseparável do ensino e, obviamente, da investigação, o que torna sobremaneira relevante a integração da gerontologia social como objecto do conhecimento nos *curricula* dos cursos base das diferentes áreas científicas e profissionais.

5.1. Actividades/Serviços – Novos Instrumentos e Necessidades

As actuais gerações idosas são as primeiras a ter a experiência de novos riscos por um período longo. Mas são também as que o podem fazer investindo na prevenção e num maior controlo sobre os mesmos, para o que as políticas públicas desempenham um papel essencial: na equidade da gestão dos recursos e das oportunidades, no investimento no conhecimento a disponibilizar, no saber “o quê”, “como” e “onde” intervir de forma adequada e sistémica, direccionada em função de problemas e das potencialidades. Conhecimento que não pode dispensar a análise dos modelos de reforma, a partir dos quais se podem identificar necessidades, expectativas, oportunidades.

A preparação para a reforma não tem tradição no caso português, embora algumas empresas tenham desenvolvido acções neste âmbito. Dados da observação empírica relativamente às *universidades da 3.ª Idade* e similares, indiciam, todavia, um aumento crescente do número dos que procuram este tipo de actividades.

O quadro sucintamente traçado constitui uma aproximação às tendências de evolução das condições de vida dos que se encaminham para a situação de reforma bem como dos que se inserem no grupo dos recém-reformados. No entanto, e pese embora a persistência de fragilidades estruturais que a informação disponível indicia, o que parece evidente é o aumento dos reformados menos idosos e a tendência para melhorias globais, mesmo que a problemática dos rendimentos exija maior aprofundamento.

Neste contexto, é possível admitir que entre os activos que se aproximam ou se integram no grupo dos reformados estão os que, com um percurso social

e profissional resultante do acesso a melhores níveis de vida, designadamente de qualificação e de rendimentos, constituem uma nova geração mais “equipada” para enfrentar a transição da vida activa institucionalmente reconhecida para uma vida eventualmente “criativa/socialmente reconhecida”.

As diferentes gerações de adultos mais velhos continuarão, assim e num futuro próximo, a evidenciar fortes desigualdades perante a vida e, conseqüentemente, perante a velhice⁴. As respostas a esta forte diferenciação não podem deixar de ser diferenciadas. O que pode funcionar como um factor dinâmico no desenvolvimento de serviços qualificados e, assim, da própria qualificação profissional.

A visão prospectiva das entidades inquiridas em termos de novos serviços, acompanha esta perspectiva de evolução. Para além da melhoria dos serviços existentes, revela percepção das novas dinâmicas de procura geradas pela chegada à reforma de gerações com vivências e expectativas construídas num contexto de alongamento da vida adulta cada vez mais interiorizado como etapa nova, em que o desenvolvimento pessoal tem um lugar de relevo.

Neste sentido, é possível admitir que os serviços do futuro, futuro próximo, se estruturam em função de quatro eixos:

- (i) promoção da autonomia/desenvolvimento pessoal;
- (ii) melhoria do *habitat* e da acessibilidade, em sentido amplo;
- (iii) serviços de proximidade, polivalentes, facilitadores da resolução de problemas redutores da autonomia; e
- (iv) serviços especializados, de acolhimento temporário e de longa duração, para as situações de maior complexidade em termos de cuidados e de acompanhamento.

5.2. Intervenção Profissionalizada e de Qualidade – Emprego e Necessidades de Formação

Os resultados do Estudo apontam para algumas ideias-chave a ter presente:

- as instituições precisam de pessoal qualificado – aos diferentes níveis – para poderem dar resposta à diversidade de solicitações; e
- as organizações têm necessidade de qualificar as funções directivas, em especial nas áreas da gestão (gestão para a qualidade, gestão por objectivos, gestão de projectos).

As perspectivas de melhoria da qualidade e de profissionalização dos serviços prestados é, assim, referenciada tanto pelos clientes, como pelos prestadores de serviços, sendo certo que se parte de uma base estreita com lacunas nas diferentes áreas funcionais (gestão, execução e manutenção, nomeadamente).

4 A título de exemplo, as condições de alojamento e conforto dos agregados sem idosos apresenta uma evolução mais favorável que os alojamentos dos agregados idosos.

Está-se, assim, perante duas áreas da qualificação: (i) do pessoal que se relaciona com os clientes, que intervém, que cuida; e (ii) dos que gerem as instituições, sabendo que o “centro” é o cliente, a pessoa e o seu projecto.

A capacitação técnica e científica de suporte à intervenção de acompanhamento dos fenómenos do âmbito gerontológico, pressupõe abordagens pela formação de características transversais com a introdução de conteúdos teóricos relativos a esta área nos *curricula* que suportam a qualificação de profissionais que directamente trabalham com este público-alvo: da saúde, da acção social, da psicologia, do direito, da animação social, da informação, da comunicação, da pedagogia, das profissões auxiliares.

Estão em causa, igualmente, profissões como a arquitectura, o urbanismo, o jornalismo, a engenharia, em especial na área dos transportes e do urbanismo, que têm uma influência decisiva na concepção do espaço (em especial do espaço urbano), nas adaptações que podem facilitar a mobilidade e a autonomia – incluindo a adaptação do *habitat*, decisivas na construção de uma sociedade mais inclusiva para os cidadãos que envelhecem.

A definição dos programas formativos, consequentes para as categorias profissionais estratégicas no âmbito gerontológico, deve integrar as matérias transversais referidas, com o aprofundamento das matérias atinentes às respectivas especificidades funcionais.

Para funções de gestão e supervisão, os conteúdos formativos deverão contemplar as seguintes áreas-objectivo:

- (i) desenvolver o conhecimento e a compreensão dos aspectos sociais e económicos da tomada de decisão;
- (ii) facilitar atitudes e competências para a liderança e a motivação das outras pessoas;
- (iii) desenvolver a iniciativa e atitudes positivas relativamente à mudança e capacidade de valorizar o efeito da mudança nas outras pessoas; e
- (iv) promover o desenvolvimento de uma cultura gestionária centrada na qualidade, na satisfação dos clientes e na valorização do(s) saber(es) que a mesma exige.

A profissionalização, em especial ao nível das funções directivas, nomeadamente da direcção técnica, e da intervenção em situações de maior complexidade, deverá evoluir no sentido da especialização. A formação pós-graduada é uma das respostas a esta tendência, pelo que será de estimular a oferta destes cursos, no âmbito do ensino superior e politécnico, nomeadamente através da cooperação entre estes institutos e as entidades promotoras de serviços.

A oferta formativa terá de dar resposta à diversificação das necessidades, com base em *curricula*/programas de formação que tenham em conta:

- os *diferentes níveis de funções* – direcção/gestão, pessoal técnico, pessoal auxiliar;
- os *conhecimentos das disciplinas essenciais à compreensão dos processos de envelhecimento* (gerontologia, geriatria, psicologia, antropologia, direito, ética,

comunicação, pedagogia, organização e gestão de serviços), integrados em metodologias de intervenção social no âmbito dos serviços e das acções orientadas para este grupo da população;

- o *desenvolvimento pessoal e a cultura geral*, que permita o desempenho da função de acompanhante em simultâneo com o cuidar, perante públicos diferenciados, para os profissionais mais directamente envolvidos nestas funções; e
- a *qualidade dos serviços*, indissociável da qualidade do ambiente relacional construído no quotidiano, através do trabalho em equipa, da coordenação, do fortalecimento das relações de cooperação face ao objectivo da qualidade técnica e relacional.

O quadro seguinte sistematiza o conjunto de necessidades detectadas e as respostas desejáveis em termos de revisão dos perfis actuais e de novos perfis, a desenvolver.

Perfis		Necessidades
Perfis actuais (Revisão)	Director Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento sobre o envelhecimento humano e social. • Centrar serviços no cliente. • Competências de gestão de recursos humanos. • Componente avaliativa.
	Ajudante de Lar* e Centro de Dia	<ul style="list-style-type: none"> • Competências pessoais e níveis de escolaridade básica. • Competências transversais em matéria de acompanhamento dos percursos de envelhecimento.
	Ajudante familiar/ prestação de serviços de apoio domiciliário*	<ul style="list-style-type: none"> • Explicitação de competências transversais ajustadas à natureza do apoio domiciliário.
Novos perfis para novas funções de acompanhamento do domicílio	Acompanhante da vida quotidiana*	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento no domicílio de forma prolongada de pessoas idosas com situações de redução/perda de autonomia.
Perfis no âmbito do acompanhamento no domicílio ou em meio institucional	Agente de acolhimento e convivialidade*	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoal disponível para acompanhar pessoas solitárias (conversa, organização de actividades, passeio, ...).

* Necessidade de reforçar pessoal técnico de enquadramento.

(Continua)

(Continuação)

Perfis		Necessidades
Perfis vocacionados para funções de animação/ /planeamento a nível local	Agente de desenvolvimento em gerontologia	<ul style="list-style-type: none"> • Análise territorializada das necessidades da população mais velha. • Conceção de projectos. • Mobilização de parcerias. • Acompanhamento de projectos.
	Animador/Conselheiro gerontológico	<ul style="list-style-type: none"> • Conceção de planos gerontológicos locais. • Implementação de acções adaptadas às necessidades e ao contexto local. • Mediação para o desenvolvimento em gerontologia.
	Documentalista gerontológico	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa e difusão da informação de suporte a iniciativas locais de âmbito gerontológico.

6. Actuações Recomendáveis – Quadro Político e Instrumentos de Intervenção

6.1. Visão de Síntese e Implicações na Óptica das Actuações

O itinerário analítico prospectivo desta pesquisa permitiu evidenciar um conjunto de elementos-chave com implicações para a formulação de actuações recomendáveis:

- A evolução demográfica dos activos idosos em Portugal, bem como das respectivas taxas de desemprego, aconselha à definição de políticas de criação de emprego, à definição de uma estratégia de intervenção que contemple a promoção de mecanismos de correcção adequados às necessidades emergentes que decorrem do envelhecimento e do perfil socioeconómico deste grupo de activos. As políticas activas de emprego devem contemplar mecanismos coerentes com a problemática do envelhecimento, de modo a contrariar as tendências emergentes da economia, nomeadamente no que respeita à cessação antecipada de actividade. A sustentabilidade dos activos mais idosos no campo económico, integrada no quadro dos objectivos de acréscimo da produtividade em geral da economia portuguesa, sugere a necessidade de conceber medidas de formação e reconversão profissional que ofereçam respostas: aos trabalhadores mais velhos, que progressivamente passarão a integrar a estrutura da população activa; aos desempregados de longa duração, grupo de trabalhadores que frequentemente integra os activos mais idosos; aos activos com processos de antecipação de reformas.

- O Inquérito à procura, para identificação do sentido das expectativas, das perspectivas sobre necessidades e formas de satisfação, na idade adulta avançada, evidencia um conjunto de questões reveladoras de tendências eventualmente contrastantes com o cenário acima referido. Neste sentido, é de salientar que a maioria das pessoas activas entrevistadas aspira a aceder à reforma logo que reúna as condições de acesso regulamentadas, perspectivando, no entanto, o desejo de continuar a exercer uma actividade económica. A comprovar-se esta tendência, ganha pertinência a necessidade de promover políticas que abranjam os activos reformados, favorecendo a sua integração no tecido produtivo e no grupo de activos da segurança social.
- No quadro dos “percursos de inserção” dos adultos que avançam em idade, identificam-se, igualmente, outras formas de perspectivar e de experienciar a situação pós-reforma e a velhice. Conforme dados do Inquérito, os padrões de interesses face à ocupação do tempo, dos entrevistados activos e não activos, são muito limitados em termos de procura de novos serviços, apesar do desejo de reforma estar associado a uma intenção de fazer outras coisas. No caso das pessoas que não se encontram no activo esta situação poderá estar associada à falta de alternativas, seja por: (i) motivo de doença (falta de autonomia, capacidade de mobilidade); (ii) razões económicas (baixos rendimentos que impedem de ter gastos com actividades de lazer); (iii) falta de iniciativa pessoal (acomodação à situação em que se encontram e isolamento/solidão); ou (iv) não existência de respostas adequadas às suas necessidades ou expectativas.

Em todo caso, observa-se uma preocupação acrescida com o envelhecer de forma activa, não isolada e com saúde (receio da doença, de solidão e de situações de dependência e falta de autonomia).

A necessidade de estar integrado, não isolado, põe em evidência a importância da manutenção dos laços sociais (não perda de identidade e de reconhecimento social), sendo o apoio da família um dos factores que proporciona mais confiança face ao futuro (valorização da família enquanto suporte prioritário). A avaliação crítica sobre as instituições prestadoras de serviços, ao incidir nos défices de actividades ocupacionais, desportivas, de lazer e convívio, a par da necessidade expressa de haver uma maior atenção e disponibilidade por parte dos técnicos dos serviços e do desejo de serviços de acompanhamento, reforça a linha interpretativa acima enunciada.

- O estudo das entidades prestadoras de serviços permite uma aproximação às necessidades de melhoria do desempenho, designadamente de qualificação, diversificação da oferta de valências e de inovação.

As entidades abrangidas por este estudo apresentam sérios constrangimentos em matéria de inovação e diversificação da oferta, resultantes, em grande parte, de problemas internos (financeiros, falta de pessoal técnico, qualificação das direcções, entre outros).

Simultaneamente, as perspectivas expressas face à qualificação e diversificação dos recursos humanos, bem como às categorias profissionais em crescimento, denotam a importância das funções de cuidar, de acompanhar,

de reabilitar, tendências semelhantes às apontadas por estudos de outros países sobre estas questões quer ao nível dos perfis profissionais, quer dos tipos de serviços em expansão.

- O sentido da evolução da procura por parte das novas gerações que chegam à reforma é evidenciado pelas perspectivas expressas em termos dos serviços que admitem desenvolver num prazo de cinco anos.

O desenvolvimento deste tipo de serviços deve assentar na definição de critérios de qualidade, sob enquadramento legislativo e como base de sustentação da definição dos perfis profissionais e dos percursos/níveis de qualificação, orientadores dos processos de qualificação das organizações, dos serviços prestados e dos seus recursos humanos. Considerando que o envelhecimento é hoje um factor estruturante das nossas sociedades, não será excessivo salientar a urgente necessidade desta política, que, sendo coerente com a evolução das necessidades, terá significativo impacto na criação de emprego, na melhoria da qualidade dos serviços e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos adultos que envelhecem prevenindo incapacidades e dependências.

Para uma maior eficácia na qualificação dos recursos humanos é essencial promover a valorização dos respectivos estatutos profissionais quer por uma melhoria de competências, como é aqui sobejamente acentuado, quer ainda por uma melhoria do estatuto remuneratório. Neste sentido seria desejável a exigência de um limite de horas de formação para os vários desempenhos profissionais.

6.2. Quadro de Referência de Políticas e Instrumentos de Intervenção

A centralidade das questões do envelhecimento na fase actual decorre não apenas do comportamento dos fenómenos demográficos um pouco por toda a Europa, mas também do balanço negativo das experiências de antecipação da idade da reforma que não tiveram impacte satisfatório na melhoria das perspectivas de emprego dos jovens e projectaram novos encargos sobre o orçamento da Segurança Social, num contexto de restrições financeiras da despesa pública.

Para reformar eficazmente os dispositivos de reformas e estancar a pressão demográfica é indispensável que o nível de emprego aumente e que as pessoas idosas disponham de opções viáveis para se manter na vida activa. Nesta perspectiva, a tipologia de reformas dos Estados-Membros da União Europeia têm procurado aumentar os incentivos para retardar a passagem à reforma, encorajar os trabalhadores a desenvolver nos planos de poupança individual, divulgar melhor informação acerca da paleta de opções disponíveis.

Neste sentido, afigura-se indispensável encontrar soluções que combinem o estímulo ao emprego e à melhoria das qualificações sociais (incluindo o direito à saúde), a protecção social e a promoção de direitos e condições de trabalho (na senda das referências da OIT relativos ao trabalho decente).

A abordagem das questões do envelhecimento para a intervenção das políticas públicas tem constituído matéria relevante, nomeadamente nos domínios da dotação de equipamentos sociais e da reforma dos mecanismos de protecção

social, designadamente no âmbito das diversas revisões da Lei de Bases da Segurança Social.

A visão do fenómeno do envelhecimento e as dimensões analíticas apontadas no presente estudo vão no sentido de valorizar os instrumentos de intervenção em duas vertentes principais:

- Intervenções em matéria de apoios aos idosos, tanto na esfera do rendimento (protecção social), como na condições de vida (*habitat* e saúde).
- Intervenções em matéria de emprego e formação profissional, numa dupla perspectiva: a da gestão do envelhecimento activo (instrumentos de natureza macro) e a qualificação dos recursos humanos ao nível das instituições prestadoras de serviços aos idosos.

De acordo com esta tipologia o quadro seguinte sistematiza um conjunto de intervenções que se afiguram mais relevantes na óptica do enquadramento do fenómeno do envelhecimento.

Domínios de Política	Instrumentos de intervenção
1. Protecção Social	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilizar os mecanismos de pensões de modo a permitirem combinar tempo de trabalho e reforma. • Eliminação de benefícios fiscais à reforma antecipada. • Estímulo à constituição de planos individuais de poupança.
2. Saúde/acção social	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade às actuações em matéria de cuidados continuados. • Integração da componente saúde nos serviços comunitários, em especial nos SAD. • Apoio à implementação de unidades de internamento temporário, de proximidade e de pequena dimensão, e de unidades residenciais especializadas para situações específicas (p.e., Alzheimer). • Promoção de medidas de incentivo à organização/implementação de serviços polivalentes de proximidade. • Apoio a iniciativas no âmbito da promoção do “envelhecimento saudável”.
3. Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação de programa de apoio à melhoria do <i>habitat</i> das pessoas idosas. • Apoio às iniciativas locais de melhoria da habitação e da acessibilidade. • Cumprimento da legislação em vigor sobre acessibilidades/eliminação de barreiras. <p>(A questão da habitação associada ao envelhecimento tem dois níveis de abordagem. Um remete para as normas construtivas de modo a assegurar um <i>habitat</i> amigável aos idosos; outro releva do problema das condições de vida dos idosos atingidos pela pobreza e deve ser enquadrado no acesso ao alojamento digno, no âmbito das políticas de combate à pobreza.)</p>

(Continua)

(Continuação)

Domínios de Política	Instrumentos de intervenção
4. Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a acessibilidade no âmbito dos transportes públicos. • Promover a acessibilidade às ajudas técnicas.
5. Conciliação	(A relação entre a conciliação da actividade profissional com a vida familiar e o envelhecimento activo deve ser encarada na perspectiva de flexibilizar a gestão do tempo de trabalho dos activos idosos no sentido de apoiar os filhos empregados na gestão familiar, através do apoio aos netos.)
6. Emprego	<p><i>(Internas às entidades/nível micro)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilização dos corpos técnicos com base na definição de domínios de competências e responsabilidades. • Fixação de recursos humanos nas funções técnicas e de enquadramento, através da criação de incentivos. • (Re)organização das condições de trabalho facilitadoras do aproveitamento das características dos trabalhadores mais velhos. <p><i>(A nível macro e meso)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de programas de emprego a nível local e regional que valorizem as competências dos trabalhadores mais velhos. • Definição dos normativos de enquadramento dos perfis, acesso, formação específica, carreiras e remunerações dos profissionais dos serviços de âmbito gerontológico. • Proceder a uma avaliação “participada” da situação dos recursos humanos neste tipo de serviços. • Definir objectivos de curto e médio prazo para a profissionalização destes serviços.
7. Formação	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuição de prioridade à procura individual de formação por parte dos trabalhadores mais velhos. • Intervenção precoce em caso de desemprego dos trabalhadores mais velhos. • Reforço dos mecanismos de RVCC, garantindo uma maior cobertura dos trabalhadores com competências não formais, predominantemente mais velhos. • Reforço/reestruturação da oferta formativa inicial para os trabalhadores de 1.ª linha nos serviços de âmbito gerontológico. • Apoio a programas de formação continuada para todos os serviços e categorias de pessoal. • Incentivos à formação especializada em Gerontologia. • Incentivo ao desenvolvimento de programas de preparação para a reforma.
8. Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de medidas que favoreçam a participação das pessoas idosas na resolução dos seus problemas (apoio ao associativismo, informação sobre direitos, ...).

Trabalho, Família e Igualdade de Género no Direito Internacional*

Maria Josefina Leitão

Consultora

Antiga Presidente da CITE

Resumo | “No decurso do século XX ocorreram transformações dramáticas na natureza e posição do trabalho, na composição da força de trabalho e, consequentemente, nas famílias”. Partindo desta constatação, o presente artigo procura dar conta das mudanças sociais ocorridas ao longo do século passado e do seu reflexo no direito internacional, em áreas em que o trabalho, a igualdade entre mulheres e homens e a família se entrecruzam. Para o efeito, recorreu-se à experiência decorrente da participação nas negociações, que tiveram lugar no Conselho da Europa, entre 1990 e 1996, conducentes à revisão da Carta Social Europeia e à revisão da Convenção da OIT sobre protecção da maternidade, em 2000.

Abstract | “Work, family and gender equality under the international law” During the XX century dramatic changes have occurred in what refers to the nature and status of work, the workforce composition and, consequently, the families”. Starting from this statement, the present article tries to describe the social changes occurred during the last century and their reflection, at the international law level, on fields where work, gender equality and family issues are interrelated. For this purpose, the author made use of her experience resulting from the participation in the negotiations held at the Council of Europe, between 1990 and 1996, towards the revision of the European Social Charter and the revision of the ILO’s Convention on maternity protection in 2000.

* O presente texto foi elaborado como base de trabalho para uma conferência proferida no quadro do mestrado “Família e sociedade”, a decorrer no ISCTE sob a coordenação das Professoras Doutoradas Anália Torres e Maria das Dores Guerreiro, tendo sido nele privilegiados os instrumentos de direito internacional em cuja elaboração a autora participou, quer como perita governamental (Conselho da Europa), quer como conselheira técnica com funções de coordenação comunitária (OIT). Assim, não são nele referidos, salvo acidentalmente, outros instrumentos de direito internacional, igualmente importantes, nas matérias em análise.

*No decurso do século XX ocorreram transformações dramáticas na natureza e posição do trabalho, na composição da força do trabalho e, conseqüentemente, nas famílias*¹

Jody Heymann

1. Introdução

Nas sociedades actuais, por força do acesso massivo das mulheres ao mundo do trabalho, trabalho, família e igualdade de género são matérias que se encontram intimamente ligadas.

Dizer que a família é o “*elemento natural e fundamental da sociedade, pelo que tem direito à protecção da sociedade e do Estado*”², como é mencionado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição da República Portuguesa, é uma afirmação que, à força de repetida, quase perdeu significado. E, no entanto, mantém-se verdadeira, independentemente do conceito que se tenha de família. Efectivamente, a sociedade organiza-se com base na estrutura familiar, qualquer que ela seja³, a qual continua a ser o centro de afectividade entre pessoas e de soli-

1 JODY HEYMAN, *How are workers with family responsibilities faring in working place?*, International Labour Office, Geneva, 2004.

2 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), art.º 16, n.º 3.

3 “*A composição da família sofreu ao longo do século XX profundas modificações. À família em sentido lato do início do século sucedeu a família dita nuclear, composta apenas pelo núcleo pais-filhos. Este núcleo ele próprio modificou-se, em razão, nomeadamente, do aumento dos divórcios e do reconhecimento social e jurídico das uniões de facto, o que está na origem da importância crescente das chamadas famílias desfeitas (uniões que se dissolvem criando famílias monoparentais) e das famílias recompostas (uniões sucessivas com crianças de diferentes pais)*”. *La famille, organisation et protection dans la Charte sociale européenne, Droits de l’homme, Cahiers de la Charte sociale n.º 1, Les éditions du Conseil de l’Europe, 1995*, p. 9. Nas situações referidas falta mencionar as uniões de pessoas de um mesmo sexo, que, em alguns países, têm vindo a ser reconhecidas pelo direito.

riedade entre gerações, que nenhum sistema de protecção social consegue substituir.⁴

Por sua vez, o trabalho permanece, para as famílias e para os indivíduos, como a principal fonte de subsistência e um importante elemento de realização pessoal. Assim sendo, trabalho e família são factores que se entrecruzam na elaboração de qualquer regulamentação social que se deseje adequada e eficaz.

Desde que o mundo é mundo que as mulheres contribuem, a par dos homens, com o seu esforço para a subsistência familiar. Primeiras responsáveis pela continuação da espécie, esse esforço assumiu ao longo dos séculos diversas formas, não raras vezes ignoradas de um ponto de vista económico. É, porém, com a industrialização que o trabalho das mulheres e a família surgem como realidades, em certa medida, conflituantes. A partir dessa altura, e com o andar do tempo, cada um dos lados do triângulo – trabalho, mulheres e família – foi revestindo diferente importância na regulação social.

As primeiras leis do trabalho visaram sobretudo a protecção das mulheres e das crianças, não só contra formas de trabalho susceptíveis de prejudicar a sua saúde, mas também a unidade da família. Em Portugal, o Estatuto do Trabalho Nacional, de 1933, referia expressamente que *“O trabalho das mulheres e dos menores, fora do domicílio, será regulado por disposições especiais conforme as exigências da moral, da defesa física da maternidade, da vida doméstica, da educação e do bem moral”* (art.º 33.º).

A evolução económica, o aumento da participação feminina na vida activa e a promoção do princípio da igualdade de género deram, porém, origem a uma profunda alteração no modo como o direito encarava as mulheres na família e na sociedade. Contribuindo de forma cada vez mais significativa para o rendimento familiar, ou assegurando sozinhas a totalidade desse rendimento, o trabalho das mulheres tornou-se imprescindível. Esta situação tem sido fértil em consequências na família e, logicamente, na sociedade, consequências a que o direito tem procurado dar resposta.

É, pois, da forma como o direito, sobretudo o emanado de algumas organizações internacionais, tem vindo a encarar as interligações entre trabalho, mulheres e família, que se falará nos pontos seguintes.

2. A Evolução do Direito Internacional no que Concerne ao Trabalho de Mulheres, à Família e à Igualdade de Género

2.1. A Protecção da Maternidade e a Proibição às Mulheres de Certos Trabalhos ou Actividades – 1919/1945

Como já foi referido, as primeiras normas reguladoras do trabalho dirigiam-se à protecção das mulheres e das crianças. No que toca ao direito internacional, duas das seis primeiras convenções adoptadas pela Organização Internacional de Trabalho (OIT), em 1919, ano da fundação desta Organização, tratam especifi-

4 Ver TORRES, Anália, *Homens e mulheres entre trabalho e família*, Estudos n.º 1, CITE, 2004.

camente do trabalho de mulheres. Referimo-nos às convenções n.º 3 sobre protecção da maternidade e n.º 4 sobre trabalho nocturno de mulheres nos estabelecimentos industriais.⁵

Este período, em que o direito do trabalho encara as mulheres numa perspectiva protectora, prolongou-se até ao início da segunda guerra mundial, tendo a Organização Internacional de Trabalho, durante esses anos, adoptado mais duas convenções que lhes são directamente dirigidas: a Convenção n.º 41 (1934), que revê a Convenção n.º 3 sobre trabalho nocturno de mulheres, e a Convenção n.º 45 (1935) que proíbe às mulheres trabalhos subterrâneos em minas.

A segunda guerra mundial teve importantes repercussões no trabalho das mulheres, como veremos de seguida. No entanto, a nível da sua regulamentação internacional, não se verificaram desenvolvimentos, em grande parte porque a adopção de convenções pela OIT esteve suspensa durante a guerra, só tendo sido retomada em 1946.

2.2. A Promoção da Igualdade entre Mulheres e Homens no Período pós Segunda Guerra Mundial

A segunda guerra mundial, por força do esforço de produção que ocasionou e da insuficiência de mão-de-obra masculina, alterou de forma substancial a posição das mulheres no mundo do trabalho e, consequentemente, na sociedade em geral. Com efeito, a actividade das mulheres aumentou significativamente e diversificou-se. A evolução ocorrida e o não regresso a casa, finda a guerra, de grande parte da mão-de-obra feminina, veio reequacionar a situação das mulheres no mercado de trabalho, o que teve repercussões nos direitos nacionais e internacional, que foram evoluindo progressivamente de uma matriz de protecção para uma matriz de promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho e no emprego e, também, na família.

As organizações internacionais, que se constituíram ou reorganizaram no fim da segunda grande guerra, passaram a dar uma atenção particular não só ao trabalho de mulheres, mas também à igualdade e não discriminação com base no sexo e à protecção da família, incluída a protecção da maternidade e da criança.

Assim, estas temáticas encontram-se tratadas nos mais importantes instrumentos de direito internacional sobre direitos humanos do período pós Segunda Grande Guerra, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁶, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950)⁷ da Carta Social

5 Em 1919 foram adoptadas pela OIT as seguintes convenções: Convenção n.º 1 sobre duração do trabalho na indústria, a Convenção n.º 2 sobre desemprego, Convenção n.º 3 sobre protecção da maternidade, Convenção n.º 4 sobre trabalho nocturno de mulheres na indústria, Convenção n.º 5 sobre idade mínima de admissão ao trabalho (indústria) e Convenção n.º 6 sobre trabalho nocturno de crianças.

6 Artigos 16.º, 23.º e 25.º.

7 Artigos 8.º e 14.º.

Europeia (1961)⁸ do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Civis e Políticos (1966),⁹ do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966)^{10, 11} e das convenções da OIT n.º 89 sobre trabalho nocturno de mulheres (revista) (1948) e respectivo Protocolo, n.º 100 sobre igualdade de remuneração (1951), n.º 103 sobre protecção da maternidade (revista) (1952), n.º 111 sobre não discriminação no emprego e profissão (1958) e n.º 118 sobre igualdade de tratamento (segurança social) (1962).

2.3. Uma Nova Era. A Constituição da Comunidade Económica Europeia, a Queda do Muro de Berlim, a Abertura das Instituições da Europa Ocidental aos Países da Europa Central e do Leste e a Globalização

A evolução da sociedade e certos acontecimentos históricos, como a criação da Comunidade Económica Europeia (1957), a queda do muro de Berlim (1989), com a consequente abertura das instituições da Europa ocidental aos países da Europa central e do leste, e a globalização vieram exigir aos instrumentos emanados das organizações internacionais uma maior eficácia – isto é, que fossem não apenas uma realidade no plano jurídico, mas também social. Por outro lado, foi necessário abordar novas temáticas e reequacionar temáticas já anteriormente tratadas.

A instituição da Comunidade Económica Europeia e a consagração no Tratado de Roma da possibilidade de adopção de directivas “*para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham uma incidência directa sobre o estabelecimento ou funcionamento do mercado comum*” (art.100), bem como a consagração no Tratado do “*princípio da igualdade de remunerações entre trabalhadores masculinos e femininos*” (art. 119), causaram uma profunda alteração na abordagem das questões do trabalho de mulheres nos direitos comunitário e dos Estados-Membros. Com efeito, na sequência destas disposições, foram adoptadas importantes directivas em matéria de igualdade entre mulheres e homens, que deram origem a uma não menos importante jurisprudência do Tribunal de Justiça, que se repercutiu nos países comunitários.

Posteriormente, o Tratado de Amesterdão, ao elevar a igualdade entre mulheres e homens à categoria de uma das “*missões da Comunidade*” (art.º 2.º),

8 Artigos 1.º, 4.º, 8.º, 16.º e 17.º.

9 Artigos 3.º, 23.º, 24.º.

10 Artigos 6.º, 7.º, 10.º.

11 De acordo com o artigo 10.º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, “*Uma protecção e uma assistência tão vastas quanto possível devem ser concedidas à família, que é o elemento natural e fundamental da sociedade, em particular na sua formação e enquanto tiver à sua responsabilidade o cuidado e a educação das crianças a cargo (...). Uma protecção especial deve ser concedida às mães durante um período de tempo razoável antes e depois do nascimento de uma criança. As mães trabalhadoras devem beneficiar, durante este período de uma licença paga ou de uma licença acompanhada de prestações de segurança social.*”

a qual, em todas as acções a desenvolver, terá por objectivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres (art.º 3, n.º 3) (*mainstreaming* de género), culminou a construção deste edifício jurídico. Nestes termos, a igualdade de género passa a assumir um carácter de centralidade na regulação social na Europa, revolucionando a forma de encarar o relacionamento entre os três lados do triângulo – trabalho, mulheres e família.

Por outro lado, a queda do muro de Berlim e a perspectiva da integração progressiva dos Estados da Europa central e do leste, primeiro, no Conselho da Europa e, a seguir, na União Europeia, constituem outro elemento de relevo na alteração dos instrumentos de direito internacional regional, em particular, da Carta Social Europeia do Conselho da Europa, na qual o trabalho, a protecção das mulheres e a família assumem uma particular relevância, como veremos posteriormente.

De salientar que as alterações referidas não se restringiram à Europa, uma vez que também a nível das Nações Unidas ocorreram importantes desenvolvimentos, sobretudo no estatuto da mulher, os quais não serão, no entanto, mencionados neste trabalho, a fim de não o alargar demasiado.

Finalmente, a globalização e as suas consequências no mundo laboral começam a repercutir-se no direito internacional. É assim que a OIT, tendo em conta que “numa situação de interdependência económica crescente é urgente reafirmar a permanência dos princípios e direitos fundamentais do trabalho (...) e promover a sua aplicação universal”¹², adoptou, em 1998, a “Declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e seu acompanhamento”, que todos os Estados-Membros, pelo facto da sua pertença à Organização, se encontram obrigados a respeitar, a promover e a realizar, mesmo que não tenham ratificado as convenções em que se encontram consagrados. Entre os princípios referidos, encontra-se o da igualdade e não discriminação em matéria de emprego e profissão.¹³

Na sequência da evolução do direito comunitário e internacional que se acaba de descrever, a protecção do trabalho das mulheres passa, em nome do princípio da igualdade, a restringir-se aos estritos limites da protecção da maternidade; a igualdade entre sexos, deixa de constituir uma mera declaração de intenções, para implicar a adopção de medidas de acção positiva com vista à sua realização efectiva; e a conciliação do trabalho com a família, para mulheres e homens, surge como uma questão central na organização social.

12 Preâmbulo da Declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e seu acompanhamento.

13 Ver *L'heure de l'égalité au travail, Rapport en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* 2003, Bureau International du Travail, Genève.

3. A Promoção dos Direitos Sociais no Conselho da Europa

3.1. O Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Controlo da Carta Social Europeia como Pressuposto do Aumento da Efectividade dos Direitos Sociais

A partir da segunda metade dos anos oitenta do século passado, desenvolveu-se no Conselho da Europa um movimento no sentido de relançar os direitos sociais. Efectivamente, a Carta Social Europeia, adoptada em 1961, não desempenhava – ao contrário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, em relação à qual foi concebida como complemento natural – o papel que lhe tinha sido destinado de instrumento de defesa e promoção dos direitos sociais. Esta situação surgia como um entorse ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, que constitui a filosofia enformadora desta Organização.

As razões da falta de eficácia da Carta Social Europeia prendiam-se não tanto com a inadequação do seu conteúdo à evolução social ocorrida desde a sua elaboração, mas, sobretudo, com o mau funcionamento do seu mecanismo de controlo dos compromissos assumidos pelos Estados. Este mecanismo, ao não definir com clareza as funções de dois dos órgãos de controlo daquele cumprimento, originou um bloqueio, de tal modo que nenhuma sanção/recomendação foi dirigida aos Estados Partes no sentido de adequarem as legislações e práticas nacionais às disposições da Carta por eles ratificadas.

Face a este estado de coisas, no seguimento da Conferência ministerial sobre direitos humanos, que teve lugar em Roma, em 1990, o Comité de Ministros do Conselho da Europa decidiu constituir um comité *ad hoc*, o Comité para o Relançamento da Carta (*Comité Charte Rel.*), composto por peritos designados pelos Estados-Membros, ao qual se associaram representantes da Assembleia Parlamentar, do Comité de Peritos Independentes, da OIT, da CES e da UNICE, que encarregou de apresentar propostas que aumentassem a eficácia da Carta Social Europeia.

Este Comité decidiu que, numa primeira etapa, haveria que melhorar o controlo do cumprimento da Carta, tendo proposto para o efeito a adopção de dois novos instrumentos: o Protocolo de Alterações à Carta (1991) e o Protocolo prevendo um Sistema de Reclamações Colectivas (1996). O primeiro dos protocolos referidos, passou a definir com rigor o papel a desempenhar pelos dois órgãos de controlo existentes: o Comité de Peritos Independentes, actualmente designado Comité Europeu dos Direitos Sociais, e o Comité Governamental da Carta. O segundo protocolo visou implicar a sociedade civil no respeito dos direitos sociais, através do reconhecimento a certas associações sindicais e patronais e a certas organizações não governamentais, nacionais e internacionais, do direito a apresentar ao Comité Europeu dos Direitos Sociais queixas contra os Estados que não cumpram as disposições da Carta que tenham ratificado.

A partir da adopção destes dois Protocolos o cumprimento da Carta tornou-se mais efectivo, não só porque o mecanismo regular de controlo se tornou mais eficaz, mas também porque se verificou um verdadeiro empenhamento da sociedade civil na promoção do respeito dos direitos sociais.

3.2. A Revisão da Parte Substantiva da Carta Social Europeia

Apesar de as maiores deficiências da Carta ocorrerem a nível do seu mecanismo de controlo, a verdade é que também parte dos direitos nela consagrados foi-se tornando, com o passar dos anos, desajustada em relação às modificações sociais entretanto ocorridas.

A revisão da Carta, neste domínio, só não se revestiu de grande premência em virtude do Comité de Peritos Independentes ter adoptado uma jurisprudência actualista. Esta jurisprudência era, e continua a ser, possível, na medida em que muitas das disposições da Carta limitam-se a definir princípios orientadores, como é o caso, por exemplo, do “direito a uma duração razoável do trabalho diário e semanal”, do “direito a uma remuneração justa” ou do “direito a uma protecção social e económica”. Trata-se de conceitos indefinidos, que cabe ao intérprete preencher de acordo com as concepções dominantes ao tempo da interpretação. No entanto, a interpretação actualista tem limites, uma vez que não pode contrariar a letra da lei.

Por esta razão, o Comité para o Relançamento da Carta, terminada a fase destinada a melhorar o funcionamento do mecanismo de controlo, propôs a revisão do seu conteúdo substantivo, “à luz da evolução dos direitos sociais e económicos, tal como aparece através de outros instrumentos de direito internacional e da legislação dos Estados-Membros, e tendo em conta os problemas sociais não tratados nos outros instrumentos internacionais em vigor. Para além disto, todas as alterações deveriam ser feitas tendo em consideração a necessidade de assegurar a igualdade de tratamento entre homens e mulheres”.¹⁴

As matérias onde essa desactualização era mais flagrante respeitavam ao enquadramento da posição da mulher no triângulo – trabalho/mulheres/família. Com efeito, muito embora a Carta de 1961 estabeleça no seu Preâmbulo que todos os direitos sociais devem ser assegurados sem discriminação com base, nomeadamente, no sexo, privilegiava, como era usual ao tempo em que foi elaborada,¹⁵ uma posição de protecção da mulher no mundo do trabalho, em detrimento de uma visão de maior igualdade com o homem. Ora, esta concepção encontra-se manifestamente desactualizada e constitui um entrave à melhoria da situação das mulheres no mercado de trabalho, dado que qualquer protecção injustificada é fundamento de toda a sorte de discriminações, em especial, no acesso ao emprego, na remuneração e na progressão na carreira.ego, na remuneração e na progressão na carreira.

14 Ver *Rapport explicatif à la Charte sociale européenne révisée, Charte sociale européenne, Recueil de textes*, Conseil de l'Europe, 1997, p. 210 .

15 E continua a privilegiar, uma vez que continua em vigor em certos Estados-Membros.

3.2.1. A Proibição do Trabalho Nocturno e dos Trabalhos Subterrâneos em Minas

São exemplos das normas de protecção referidas, a proibição do trabalho nocturno das mulheres e de trabalhos subterrâneos em minas, bem como de *“todos os trabalhos não aconselháveis às mulheres em razão do seu carácter perigoso, insalubre ou penoso”* (art. 8.º, n.º 4, alíneas a) e b)). De salientar que estas proibições não se dirigem a trabalhadoras grávidas ou lactantes, o que seria correcto, mas a todas as trabalhadoras.

No que concerne à proibição do trabalho nocturno de mulheres, a Carta inseria-se numa longa tradição internacional neste domínio, uma vez que anteriormente à sua elaboração já a OIT lhe tinha dedicado nada menos que três convenções e que a eliminação desta proibição, na convenção n.º 171, sobre o trabalho nocturno em geral, adoptada em 1990, suscitou, mesmo no seio dos países comunitários, acesa controvérsia e não pequena resistência.

Aliás, à data da adopção desta convenção, um grande número de países comunitários, inclusive Portugal, dispunham de legislação que proibia o trabalho nocturno de mulheres, uma vez que a maioria tinha ratificado a Convenção n.º 89. Note-se que em quase todos estes países a denúncia só acabou por ocorrer após 1990, por exigência da Comissão Europeia, que considerou esta Convenção contrária aos princípios enunciados na Directiva 76/207/CEE, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.

Quanto à proibição de trabalhos subterrâneos em minas, também a norma prevista na Carta tinha antecedentes, uma vez que tinha sido objecto da Convenção da OIT n.º 45, de 1935.

Face à evolução descrita, não é de estranhar que o Comité encarregado da actualização da Carta tenha decidido proceder a uma alteração profunda do artigo 8.º, *“Direito das trabalhadoras à protecção”*, inclusive do próprio título. Assim, na Carta Social Europeia revista, adoptada em 1996, o artigo em questão passou a designar-se *“Direito das trabalhadoras à protecção da maternidade”*, para vincar o âmbito de aplicação restrito desta disposição. Na mesma linha de orientação, o compromisso dos Estados de regulamentar o trabalho nocturno de mulheres passou apenas a abranger as trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes.

Situação idêntica ocorreu com a proibição do emprego de mulheres em trabalhos subterrâneos em minas e em outros trabalhos de carácter perigoso, insalubre ou penoso, que passou a dirigir-se apenas às trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes.

3.2.2. A Protecção da Família

A Carta Social Europeia tinha como ambição constituir um catálogo tão completo quanto possível dos direitos sociais na Europa. Assim sendo, os direitos da família não poderiam estar ausentes do seu âmbito de aplicação material.

Todavia, tal como foi referido quanto ao trabalho das mulheres, também neste domínio a Carta revelava a marca da passagem do tempo, como veremos de seguida.

“O direito da família a uma protecção social, jurídica e económica” encontra-se consagrado no artigo 16.º. De acordo com este artigo, “Com vista a realizar as condições de vida indispensáveis ao pleno desenvolvimento da família, célula fundamental da sociedade, as Partes contratantes comprometem-se a promover a protecção económica, jurídica e social da vida familiar, nomeadamente através de prestações sociais e familiares, de disposições fiscais, do encorajamento à construção de alojamentos adaptados às necessidades das famílias, da ajuda aos casais jovens, ou de outras medidas apropriadas.”

Os termos em que se encontra redigido o artigo citado parecem perfeitamente actuais, razão pela qual o Comité para o Relançamento da Carta não lhe propôs qualquer alteração. A situação muda, porém, de figura se o artigo em causa for analisado à luz do estabelecido no artigo 17.º, intitulado *“Direito da mãe e da criança a uma protecção social e económica”*, que refere o seguinte: *“Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito da mãe e da criança a uma protecção social e económica, as Partes contratantes tomarão todas as medidas necessárias e apropriadas a este fim, incluindo a criação e a manutenção de instituições apropriadas.”*

Ora, de uma leitura conjugada desta disposição com o artigo 16.º parece resultar que a mãe e a criança se encontram excluídas do âmbito deste último artigo e, por consequência, do conceito de família. Perante as dificuldades referidas, o Comité de Peritos Independentes considerou como incluídos no âmbito do artigo 17.º a assistência económica à mãe, antes e depois do parto, os procedimentos de investigação de paternidade ou de maternidade, o regime de pensão alimentar em relação aos filhos ilegítimos, a tutela, guarda e direito de sucessão dos filhos ilegítimos,¹⁶ a protecção das mães solteiras, o regime de tutela dos órfãos, a protecção das crianças sem um lar, a adopção e a delinquência juvenil. Temos de reconhecer que muitas das matérias que se acabam de enunciar relevam de uma protecção jurídica, que não se encontra contemplada na letra deste artigo, mas na do artigo anterior, o qual, aliás, pode, sem necessidade de recurso a qualquer interpretação extensiva, cobrir quase todos os domínios referidos.

Do nosso ponto de vista, lido à luz das concepções dominantes na altura da elaboração da Carta, o objectivo da disposição em causa era proteger as mães solteiras, uma vez que em relação às famílias constituídas pelo pai e uma ou mais crianças ninguém duvidaria, ao tempo, que se incluíam no conceito de família, pelo que ficariam abrangidas pelo artigo 16.º. É interessante constatar como a evolução dos costumes pode tornar certas disposições, elaboradas com a melhor das intenções, absurdas!

As ambiguidades do artigo 17.º levaram o Comité para o Relançamento da Carta a propor que fosse eliminado, uma vez que grande parte das situações nele

16 Note-se a referência a filhos ilegítimos que, pelo menos no direito de família português, se encontra afastada.

contempladas já se encontram incluídas no âmbito do artigo 16.º¹⁷, e que, em sua substituição, fosse consagrado um novo artigo dedicado ao *“Direito das crianças e dos adolescentes a uma protecção social, jurídica e económica”*, matéria não consagrada na Carta, pelo menos numa perspectiva genérica. Efectivamente, o artigo 7.º, intitulado *“Direito das crianças e dos adolescentes à protecção”*, tem apenas como finalidade proteger as crianças contra os perigos para a sua saúde, segurança, escolaridade e desenvolvimento físico e psíquico, resultantes de uma admissão precoce ao emprego ou ao trabalho, ou das condições em que este é prestado.

Outra disposição da Carta, concernente à família, objecto de proposta de alteração pelo Comité para o seu relançamento, foi o artigo 19.º *“Direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à protecção e à assistência”*. De acordo com o n.º 6 desta disposição, as Partes contratantes comprometem-se *“a facilitar na medida do possível o reagrupamento da família do trabalhador migrante autorizado a estabelecer-se no seu território”*, explicitando o anexo à Carta, que constitui parte integrante desta (art.º 38), que *“para efeito de aplicação desta disposição, os termos “família do trabalhador migrante” devem ser interpretados como visando pelo menos a esposa¹⁸ e os seus filhos a cargo com menos de vinte e um anos.”*

A redacção deste ponto do Anexo revela que, à data da elaboração da Carta, a emigração era, na prática, exclusivamente masculina. Ora, vista à luz do que ocorre actualmente, em que a emigração é não só masculina mas também feminina, esta disposição é claramente discriminatória, uma vez que só os homens teriam direito ao reagrupamento familiar. Por esta razão, o Comité para o Relançamento da Carta propôs que o Anexo contemplasse a seguinte redacção: *“Para efeito de aplicação da presente disposição (art.º 19 par. 6), entende-se por “família do trabalhador migrante” pelo menos o cônjuge do trabalhador e os seus filhos não casados, durante o tempo em que são considerados como menores pela legislação pertinente do Estado de acolhimento e se encontram a cargo do trabalhador”*.

Um leitor atento desta disposição pode compreender as dificuldades que suscitou, resultantes, por um lado, da necessidade de corrigir uma situação discriminatória para as mulheres e, por outro, de não dar azo, através do reagrupamento familiar, a um aumento descontrolado do número de emigrantes, não desejado pela maioria dos Estados.

3.2.3. As Novas Disposições da Carta Social Europeia Revista

No triângulo que nos preocupa – trabalho, mulheres e família – o Comité para o Relançamento da Carta não se limitou a proceder à revisão dos artigos da Carta que o tempo tinha tornado obsoletos. Propôs, de acordo com o mandato que lhe foi confiado, a inclusão de novas matérias que a evolução social demonstrara

17 Aliás, para que não restassem dúvidas a este respeito, foi incluído no Anexo à Carta um novo parágrafo explicitando que a protecção conferida pelo artigo cobre as famílias monoparentais.

18 Sublinhado nosso.

deverem fazer parte do catálogo dos direitos sociais da Europa. Nestes termos, as questões da igualdade e não discriminação e da conciliação família/trabalho não poderiam deixar de estar presentes.

No que se refere à igualdade entre homens e mulheres, deve referir-se que já tinha sido objecto de tratamento no primeiro Protocolo adicional à Carta, adoptado em 1988, o qual foi integrado na Carta revista. Assim, o artigo primeiro deste Protocolo passou a constituir o artigo 20.º da nova Carta. Segundo este artigo, intitulado *“Direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão sem discriminação com base no sexo”*, os Estados Partes *“comprometem-se a reconhecer este direito e a adoptar as medidas apropriadas para o assegurar ou promover a sua aplicação nos seguintes domínios:*

- *acesso ao emprego, protecção contra o despedimento e reinserção profissional;*
- *orientação e formação profissional, reciclagem e readaptação profissional;*
- *condições de emprego e de trabalho, incluída a remuneração;*
- *desenvolvimento da carreira, compreendida a promoção.”*¹⁹

Outro artigo que merece uma menção especial na perspectiva em que nos colocamos, é o artigo 27.º, relativo ao *“Direito dos trabalhadores com responsabilidades familiares à igualdade de oportunidades e de tratamento”*, cuja redacção foi inspirada pela Convenção n.º 156 e pela Recomendação n.º 165 da OIT, de 1981.

Segundo o Anexo à Carta, *“este artigo aplica-se aos trabalhadores dos dois sexos tendo responsabilidades familiares em relação a crianças a seu cargo, bem como em relação a outros membros da sua família directa, que tenham manifestamente necessidade dos seus cuidados e apoio, quando essas responsabilidades limitam as suas possibilidades de se preparar para exercer uma actividade económica, a ela aceder e nela participar ou progredir.”*

Nos termos deste artigo, *“Os Estados Partes comprometem-se a adoptar medidas apropriadas:*

- *para permitir aos trabalhadores nas condições referidas entrar e permanecer na vida activa ou regressar a ela após uma ausência devida às suas responsabilidades, nomeadamente medidas no domínio da orientação e da formação profissional;*
- *para ter em conta as necessidades destes trabalhadores no que concerne às condições de emprego e à segurança social;*
- *e para desenvolver ou promover serviços públicos ou privados, em particular serviços de guarda de crianças e outras modalidades de guarda”.*

Os Estados deverão, por outro lado, *prever a possibilidade, para ambos os pais, no decurso de um determinado período após a licença de maternidade, de obter uma licença parental, cuja duração e condições serão fixadas pela legislação nacional, pelas convenções colectivas ou pela prática. Acresce que devem garantir que as responsabilidades familiares não possam, enquanto tais, constituir um motivo válido de despedimento.*

19 O Anexo à Carta revista esclarece que o artigo não impede a adopção de medidas específicas visando remediar desigualdades de facto.

Embora não directamente relacionadas com a família, mas contribuindo para que possa desempenhar de forma eficaz o seu papel de centro de afectividade, de transmissão de conhecimentos e valores e de solidariedade entre gerações, há ainda a citar três disposições da Carta revista que respeitam “ao direito das pessoas idosas a uma protecção social que lhes permita permanecer o maior tempo possível como membros a parte inteira da sociedade” (art. 23.º), “o direito à protecção contra a pobreza e a exclusão social” (art. 30.º), que é pela primeira vez consagrado, enquanto tal, num instrumento de direito internacional, e o “direito à habitação” (art. 31.º).

Finalmente, de salientar que, à semelhança da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta revista incluiu um novo artigo, o Artigo E, intitulado “Não discriminação”, segundo o qual “O gozo de todos os direitos consagrados na Carta deve ser assegurado sem qualquer distinção com base, entre outros factores, no sexo, no nascimento ou em qualquer outra situação.”

4. A OIT e a Revisão da Convenção sobre Protecção da Maternidade

Como já foi mencionado anteriormente, desde a sua fundação que a OIT se preocupou com a protecção da maternidade no trabalho, tendo adoptado, logo em 1919, a convenção n.º 3, mais tarde revista pela convenção n.º 103, de 1952, que alargou o âmbito de aplicação sectorial da convenção anterior²⁰ e procurou tomar em conta a evolução entretanto ocorrida, nomeadamente na área da segurança social.

O aumento da participação das mulheres em idade fértil no mundo do trabalho e o reforço do seu papel na economia e na família,²¹ bem como a necessidade de eliminar a discriminação das mulheres no emprego em razão da maternidade, que se revelou ser uma realidade com consequências sociais graves, e de aumentar a protecção da saúde, levaram o Conselho de Administração da OIT a inscrever na ordem do dia da 87.ª Conferência Internacional do Trabalho a revisão da Convenção n.º 103 e da Recomendação n.º 95 sobre protecção da maternidade.

Esta revisão foi discutida, como habitualmente, em duas sessões, em 1999 e 2000, ano da presidência portuguesa da União Europeia. Por essa razão, coube a Portugal a coordenação das posições a assumir pelos Estados-Membros na elaboração das novas convenção e recomendação.

20 A convenção n.º 3 aplicava-se apenas às mulheres empregadas na indústria (embora o conceito de indústria para efeitos da convenção seja bastante lato), ao passo que a convenção n.º 103 abrange todos os sectores de actividade, industriais e não industriais, incluída a agricultura e as trabalhadoras ao domicílio (art. 1.º).

21 Um estudo relativamente recente revela que 59% das mulheres que trabalham na Europa contribuem com 50% ou mais para o rendimento familiar e que uma em cada quatro mulheres assegura a totalidade desse rendimento. *La protection de la maternité au travail*, BIT, Genève, p. 9. Em Portugal, de acordo com a OCDE, a contribuição das mulheres para o rendimento familiar é, em média, 81% da dos homens. *Bebés et employeurs, Comment réconcilier travail et vie de famille*, OCDE, 2004, Volume 3, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, p. 84.

As diferenças entre a Convenção n.º 103 e a convenção 183 revelam-se, desde logo, a nível do preâmbulo. Com efeito, enquanto o Preâmbulo da primeira fala em protecção da maternidade, o da segunda justifica a revisão na necessidade de promover a igualdade das mulheres no mundo do trabalho e a saúde e segurança da mãe e da criança. Por outro lado, enuncia os mais importantes instrumentos de direito internacional tidos em consideração nesta revisão, a saber, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (1979), a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança (1989), a Declaração e a Plataforma de Acção de Pequim (1995), a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre igualdade de oportunidades e de tratamento das mulheres trabalhadoras (1975), a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e o seu acompanhamento (1998), bem como as convenções e recomendações internacionais do trabalho, em particular a Convenção sobre trabalhadores com responsabilidade familiares (1981). A simples leitura dos títulos dos textos internacionais invocados indicia que a protecção da maternidade passou a ser encarada, como já salientamos, não como uma questão que respeita apenas às mulheres, mas como uma questão de direitos humanos, em que a promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho é um elemento primordial.

Por outro lado, a convenção passa a referir expressamente que se aplica a todas as mulheres trabalhadoras sem discriminação alguma, incluídas as abrangidas por formas de emprego atípicas, e a todas as crianças, igualmente sem qualquer discriminação (art.ºs 1.º e 2.º).

Acresce que a Convenção, em vez de começar por regulamentar a licença de maternidade, como acontecia nas convenções anteriores, optou por colocar em lugar cimeiro a protecção da saúde da trabalhadora grávida e lactante e da criança (art. 3.º), matéria que não era especificamente tratada nem na Convenção n.º 3, nem na Convenção n.º 103, mas apenas na recomendação 95, que completou esta última Convenção, e somente no que se refere ao trabalho nocturno, às horas suplementares e aos trabalhos perigosos.²²

No que concerne ao período mínimo de licença de maternidade, foi aumentado de doze para catorze semanas e prevista a possibilidade do seu alargamento pelos Estados (art. 4.º), bem como admitida, mediante atestado médico, uma licença em caso de doença, complicações, ou risco de complicações, derivadas da gravidez ou do parto (art. 5.º).

A matéria de segurança social foi muito debatida, não tendo as diversas propostas apresentadas obtido um consenso alargado. Por esta razão, a convenção ficou aquém do que muitos Estados desejavam, nomeadamente ao nível das prestações substitutivas do salário a receber pela trabalhadora durante a licença de maternidade. Efectivamente, a Convenção, embora refira, tal como a Convenção

22 Note-se que esta norma, que teve origem, inicialmente, numa proposta de Portugal, foi adoptada sem qualquer oposição.

anterior, que essas prestações “*devem permitir assegurar à mãe e à criança condições adequadas de saúde e um nível de vida conveniente*” (art. 6.º, n.º 2), estabelece que o subsídio de maternidade, que deverá ser calculado com base no rendimento de trabalho anterior, no seu conjunto não poderá ser inferior a dois terços desse rendimento, ou ao rendimento que serve de base de cálculo ao subsídio (art. 4.º, n.º 3). Assim, não foi possível garantir que o subsídio de maternidade fosse de montante igual à remuneração, pelo que se manteve a regra do mínimo de dois terços, constante da Convenção n.º 103. Todavia, a Recomendação n.º 191, que completa a Convenção n.º 183, admitiu a possibilidade desses benefícios serem estendidos até ao montante total do ganho anterior à licença (ponto 1.2).

A Convenção dá uma ênfase particular à proibição do despedimento de mulheres durante a gravidez, a licença de maternidade e num determinado período de tempo após o seu regresso ao trabalho, salvo em casos sem relação com a gravidez, o parto e a amamentação, e ao direito de regressar ao trabalho, finda a licença por maternidade, na mesma posição ou numa posição equivalente e com a mesma remuneração (art. 8.º).

Por outro lado, proíbe todo o tipo de discriminação no trabalho com base na maternidade, designadamente no acesso ao emprego, não admitindo para o efeito a realização de testes de gravidez, salvo quando exigidos pela lei ou regulamentação nacionais em relação a trabalhos proibidos a trabalhadoras grávidas ou que amamentem, ou quando haja riscos para a saúde da mãe ou da criança (art. 9.º).

A Convenção continua a prever, tal como as convenções que a antecederam, pausas para aleitação pagas, ou, o que é novo, uma redução da duração de trabalho (art. 10.º).

Uma análise da Convenção n.º 183 e da Recomendação n.º 191 permite-nos concluir que constituem um avanço significativo na forma de encarar a protecção da maternidade no trabalho. Pena é que o número dos países que a ratificaram, nos quais não se inclui, incompreensivelmente, Portugal, seja pouco significativo.

5. Algumas Reflexões sobre as Alterações Ocorridas no Direito Internacional e Nacional

Uma análise da evolução dos direitos comunitário, internacional e da maior parte dos países europeus revela que o século XX realizou inegáveis progressos na aceitação do princípio de “*que não há direitos humanos, nem justiça, se a dignidade de cada ser humano*”, homem ou mulher, “*não for reconhecida e salvaguardada em todas as circunstâncias*”,²³ em particular, no trabalho e na família.²⁴

A nível mundial, é também indiscutível que muito se avançou, por força, sobretudo, da acção desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho

23 Imbert Pierre Henri, *La Charte Sociale du XXI siècle*, Editions du Conseil de L'Europe, 1997, p. 244.

24 As palavras não escritas em itálico são da nossa autoria.

e pelas Nações Unidas. No entanto, continuam a persistir, em vastas regiões do planeta, situações de negação do direito das mulheres à igualdade no trabalho e na família, tanto no plano jurídico como de facto, como resulta, sem margem para dúvidas, dos relatos que nos chegam, diariamente, através dos *media* e dos relatórios das organizações de defesa dos direitos humanos. Resta-nos, pois, constatar que, lamentavelmente, a globalização dos direitos humanos, em particular das mulheres, continua por concretizar.

No que concerne a Portugal, em virtude, em grande parte, da integração na Comunidade Europeia e da pertença ao Conselho da Europa, à OIT e à ONU, cujos mais importantes instrumentos integrou no seu sistema jurídico, o triângulo trabalho, família e igualdade de género encontra-se regulado de forma aparentemente equilibrada. Todavia, entre o direito e a prática há uma barreira ainda não ultrapassada, como resulta da análise dos indicadores disponíveis nas três áreas referidas.

Por outro lado, parece evidente que na era da globalização, tal como no início da revolução industrial, trabalho e família podem tornar-se mundos antagónicos, não apenas para as mulheres, mas também para os homens. Por esta razão, torna-se necessário adoptar medidas que, em condições de igualdade, permitam harmonizar trabalho e família. Só, assim será possível garantir que o desenvolvimento económico ocorrerá a par da coesão social, com reais benefícios para toda a sociedade.

Referências Bibliográficas

- Conseil de l'Europe, *Droits de l'Homme en Droit International, Textes de base*, 2^{ème} Edition, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.
- Conseil de l'Europe, *Droits sociaux fondamentaux, Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, 2^{ème} édition, Editions du Conseil de l'Europe, 2002.
- Conseil de l'Europe, *La Charte sociale européenne, Recueil de textes*, Editions du Conseil de l'Europe, 1997.
- Conseil de l'Europe, *La Charte sociale du XXI siècle, Colloque organisé par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1997.
- Conseil de l'Europe, *La famille, organisation et protection dans la Charte sociale européenne*, Droits de l'Homme, Cahiers de la Charte sociale n.º 1, Editions du Conseil de l'Europe, 1995.
- Conseil de l'Europe, *L'égalité entre les femmes et les hommes dans la Charte sociale européenne*, Droits de l'Homme, Cahiers de la Charte sociale n.º 2, Editions du Conseil de l'Europe, 1998.
- Conseil de l'Europe, *La protection des droits sociaux fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne, Actes*, Droits de l'Homme, Cahiers de la Charte sociale n.º 11, Editions du Conseil de l'Europe, 2001.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade, *Igualdade de Oportunidades: Trabalho, Emprego e Formação Profissional, Normas comunitárias, direito convencional e outros compromissos internacionais*, Coleção "Legislação", 1998.

- OCDE, *Bébés et employeurs, Comment réconcilier travail et vie familiale*, Volume 3, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, 2004.
- Organisation Internationale du Travail (OIT), *La protection de la maternité au travail, Revision de la convention (n.º 103) (révisée) et de la recommandation (n.º 95) sur la protection de la maternité*, 1952, Bureau international du Travail, Genève, 1997.
- Organisation Internationale du Travail (OIT), *L'heure de légalité au travail, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relatives aux principes et droits fondamentaux au travail*, 2003, Bureau International du Travail, Genève.
- Organisation Internationale du Travail (OIT), *Report of the Committee on Maternity Protection*, International Labour Conference, Provisional Record, Eighty-eighth Session, Geneva, 2000.
- Guerreiro, Maria das Dores, Vanda Lourenço, *Boas Práticas de Conciliação entre Vida Profissional e Familiar*, CITE, 3.ª Edição, 2001.
- Guerreiro, Maria das Dores, Pedro Abrantes, *Transições Incertas. Os Jovens perante o Trabalho e a Família*, CITE, 2004.
- Heymann, Jody, *How are workers with family responsibilities faring in workplace?*, International Labour Office, Geneva, 2004.
- Leitão, Maria Josefina, *Conciliar trabalho e família: uma responsabilidade social*, Diário Económico, 15 de Dezembro de 2005.
- Torres, Anália Cardoso, *Vida Conjugal e Trabalho, Uma Perspectiva Sociológica*, Celta Editora, Oeiras, 2004.
- Torres, Anália Cardoso (coord), Francisco Vieira da Silva, Teresa Líbano Monteiro. Miguel Cabrita, *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Estudos n.º 1, CITE, 2004.
- Vilaça, José Luís, Miguel Gorjão-Henriques, *Tratado de Amesterdão*, Almedina, 2001.

Pesquisa Bibliográfica Temática

Protecção Social/Segurança Social

Bibliografia selectiva 2003-2006 – Pesquisa bibliográfica na Base de Dados CATESOC do CID (Centro de Informação e Documentação) da DGEEP/MTSS.

Le 5^{ème} risque existe, nous l'avons rencontré / Anne Latty, Jean-Louis Sanchez

In: Le Journal de l'Action Sociale. – Paris. – ISSN 1268-4368. – n.º 96 (Avril 2005), p. 19-26

Envelhecimento demográfico / Pessoas com deficiência / Protecção social / Equipamentos sociais

23rd CEIES Seminar social protection statistics, Lisbon, 2-3 October 2003 / CEIES. – [s.l.]: CEIES, 2003. – 1 vol., pág. vár.

Segurança social / Protecção social / Estatísticas da segurança social / Eurostat / Rendimento garantido / INE

30 anos de 25 de Abril: um retrato estatístico / Instituto Nacional de Estatística. – Lisboa: INE, 2004. – 109 p.

População / Família / Mulheres / Homens / Habitação / Educação / Emprego / Salários / Condições de vida / Protecção social / Cultura / Economia / Finanças públicas / Dados estatísticos / Portugal

100 Compromissos para uma política da família: um plano global a desenvolver entre 2004 e 2006 / Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança. – Lisboa: MSSFC, 2004. – 30 p.
Família / Política da família / Infância / Juventude / Educação / Formação / Envelhecimento / Trabalho / Saúde / Sociedade da informação / Segurança social / Política governamental

2535^{ème} Session du Conseil: emploi, politique sociale, santé et consommateurs / Roberto Maroni, Stefania Prestigiacomo. – [Luxembourg]: Conseil Européenne, 2003. – 23, [III] p.

Política social / Emprego / Protecção social / Saúde / Consumidores / Prestações de velhice / Segurança social / Harmonização / Emprego precário / Competitividade / Migrantes / Integração europeia / Países UE

A la lisiere de l'état social actif: une etude sociobiographique sur les jeunes et l'aide des CPAS / Koen Hermans... [et al]

In: Revue Belge de Sécurité Sociale. – Bruxelles. – ISSN 0035-0834. – 46e Année, n.º 2 (2eme trim. 2004), p. 295-332

Protecção social / Juventude / Assistência social / Rendimento garantido / Bélgica

Accès au juge et accès au droit dans le contentieux de la protection sociale / Isabelle Sayn

In: *Revue Française des Affaires Sociales*. – Paris. – ISSN 0035-2985. – Année 58^e, n.º 3 (Juillet-Septembre 2004), p. 113-135

Acesso à justiça / Contencioso / Protecção social

L'action sociale dopée par la décentralisation: dossier / Fabienne Game... [et al.]

In: *Liaisons Sociales – Magazine*. – Paris. – ISSN 1297-031X. – n.º 38 (Janvier 2003), p. 61-68

Ação social / Descentralização / Protecção social / Crianças / Pessoas idosas / Pessoas com deficiência / Rendimento garantido / Juventude / Inserção profissional / Formação de jovens / Despesas sociais / França

Adjustment of social security to life course needs / Ute Klammer

In: *European Journal of Social Security*. – Schoten. – ISSN 1388-2627. – Vol. 7, n.º 4 (December 2005), p. 335-361

Ciclo de vida / Necessidades básicas / Segurança social

L'agenda social 2005-2010: une europe sociale dans l'économie mondiale, des emplois et de nouvelles chances pour tous / Commission Européenne.

– Luxembourg: OPOCE, 2005. – 29 p. – (Emploi & affaires sociales)

Pub CE / Economia internacional / Política económica / Protecção social

Amenazas al sistema de bienestar español en los inicios del tercer milenio / Jorge Garcés Ferrer... [et al.]

In: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – n.º 45 (2003), p. 153-165

Protecção social / Envelhecimento demográfico / Pessoas idosas / Esperança de vida / Pessoas com dependência / Cuidados às pessoas com dependência / Espanha / Países UE

Analyse des déterminants individuels et institutionnels du départ anticipé à la retraite / Gabrielle Antille Gaillard... [et al.]. – Berne: OFAS, 2003. – 102 p. – (Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche ; 1/03)

Segurança social / Pensões / Reforma antecipada / Metodologia / Recolha de dados / Modelos econométricos / Salários / Velhice / União Europeia

Anuário estatístico da Região Autónoma da Madeira, 2004 / Direcção Regional de Estatística [da] Região Autónoma da Madeira. – Funchal: DRE, 2005. – 319 p.

Informação estatística / Ambiente / Demografia / Educação / Cultura / Saúde / Trabalho / Protecção social / Comércio internacional / Agricultura / Pesca / Turismo / Administração da justiça / Dados estatísticos / Madeira, R. A. / Portugal

Anuário estatístico da Região Centro, 2004 = Statistical yearbook of Centro Region, 2004 / [Ed. lit.] Instituto Nacional de Estatística. – Lisboa: INE, 2005. – 439 p. – (Anuário estatístico da região centro, ISSN 0872-5055)

Informação estatística / Demografia / Educação / Cultura / Tempos livres / Emprego / Saúde / Indicadores sociais / Protecção social / Sector económico / Turismo / Sociedade da informação / Administração local / Dados estatísticos / Região Norte / Portugal

Anuário estatístico da região do Algarve, 2004 = Statistical Yearbook of Algarve Region, 2004 / [Ed. lit.] Instituto Nacional de Estatística. – Lisboa: INE, 2005. – 325 p. – (Tema A – estatísticas multitemáticas)

Informação estatística / Demografia / Educação / Cultura / Tempos livres / Emprego / Saúde / Indicadores sociais / Protecção social / Sector económico / Turismo / Sociedade da informação / Administração local / Dados estatísticos / Algarve / Portugal

Anuário estatístico da Região Lisboa, 2004 = Statistical yearbook of Lisbon Region, 2004 / [Ed. lit.] Instituto Nacional de Estatística. – Lisboa: INE, 2005. – 323 p. – (Tema A – estatísticas multitemáticas)

Informação estatística / Demografia / Educação / Cultura / Saúde / Emprego / Protecção social / Sector económico / Indicadores sociais / Dados estatísticos / Lisboa e Vale do Tejo / Portugal

Anuário estatístico da região Norte, 2004
= Statistical Yearbook of Norte Region, 2004 /
[Ed. lit.] Instituto Nacional de Estatístico. – Lisboa:
INE, 2005. – 440 p. – (Tema A – estatísticas
multitemáticas)
Informação estatística / Demografia / Educação /
Cultura / Tempos livres / Emprego / Saúde /
Indicadores sociais / Protecção social / Sector
económico / Turismo / Sociedade da informação /
Administração local / Dados estatísticos / Região
Norte / Portugal

Anuário estatístico de Portugal = Statistical
Yearbook of Portugal, 2004 / Instituto Nacional
de Estatística. – Lisboa: INE, 2005. – 444 p.–
(Anuário estatístico, ISSN 0871-8741)
Estatística / Demografia / Educação / Cultura /
Desportos / Saúde / Trabalho / Protecção social /
Sector económico / Contas nacionais / Preços /
Empresas / Comércio internacional / Agricultura /
Pescas / Indústria / Habitação / Transporte /
Turismo / Ciência / Tecnologia / Sociedade
da informação / Estado / Administração pública /
Administração da justiça / Participação política /
Dados estatísticos / Anuários / Portugal

Les apories de la solidarité familiale: contribution
à la sociologie des configurations de justice entre
les familiales et l'État, dans le cas français /
Michel Chauvière, Michel Messu
In: Sociologie du Travail. – Paris. – ISSN 0038-0296. –
Vol. 45, n.º 3 (Juillet-Septembre 2003), p. 327-342
Família / Solidariedade / Direito de família /
Acção social / Protecção social / Aspectos
jurídicos / Aspectos sociológicos / França

Apresentação do relatório sobre a situação social
na União Europeia 2004 / Seminário, Lisboa,
15 de Junho 2004 ; [org.] Departamento de Estudos,
Estatística e Planeamento. – Lisboa: DEEP, 2004.
– 1 pasta
Condições sociais / Condições económicas /
Protecção social / Alargamento da Comunidade /
Implicações económicas / Imigração / Política social
/ Política social europeia / Relatórios / Seminários
/ Países UE

Assurance-maladie, renforcer le pacte social: dossier
In: La Revue de la CFDT. – Paris. – ISSN 1280-8180.
– n.º 65 (Mai-Juin 2004), 64 p.
Segurança social / Política de saúde / Direitos
dos cidadãos / Igualdade de tratamento

Asymmetric social protection systems with
migration / Stéphane Rossignol, Emmanuelle
Taugourdeau. – Paris: EUREQua, 2003. – 29 p.
– (WP ; 2003-76)
Segurança social / Regimes de segurança social /
Protecção social / Migrantes / Desigualdade social
/ União Europeia

Atomisation de la protection sociale
et fractionnement de l'offre hospitalière en Turquie /
Robert Holcman
In: Revue Internationale de Sécurité Sociale.
– Genève. – ISSN 0379-0312. – Vol. 57,
n.º 2 (Avril-Juin 2004), p. 83-108
Pub AISS / Serviços de saúde / Cuidados médicos
/ Seguro de vida / Hospitais / Protecção social

Balance de la Presidencia Española /
Luis Martínez-Sicluna Sepúlveda
In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos
Sociales. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – n.º 42 (2003),
p.15-21
Política comunitária / Política de emprego /
Protecção social / Pensões / Reforma flexível /
Igualdade de oportunidades / Política da juventude
/ Exclusão social / Pessoas com deficiência /
Presidência / União Europeia / Espanha

Benefit systems and their interaction with active
labour market policies: final report. – Luxembourg:
EC, 2004. – 409 p. – (Employment
and Social Affairs)
Pub CE / Desemprego / Emprego / Política
de emprego / Protecção social / Reforma /
Relatórios finais

Chances and limitations of benchmarking in the
reform of welfare state structures: the case of pen-
sion policy / Martin Schludi. – Amsterdam:
Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies,
2003. – 55 p.
Estado-Providência / Pensões / Segurança social /
Indicadores sociais / Países UE

Le comité de la protection sociale: une instance
communautaire pour quoi faire? /
Jean-Yves Hocquet
In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – n.º 1
(Janvier 2005), p. 91-96
Protecção social / Instituições comunitárias

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: revisão intercalar da agenda de política social / Comissão das Comunidades Europeias. – Bruxelas: CCE, 2003. – 30 p. – (COM (2003) 312 final) Política social / Alargamento da comunidade / Situação no emprego / Criação de empregos / Pobreza / Protecção social / Igualdade de oportunidades

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Conselho Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões: Reforçar a dimensão social da estratégia de Lisboa: racionalizar a coordenação aberta no domínio da protecção social / Comissão das Comunidades Europeias. – Bruxelas: CCE, 2003. – 23 p. – (COM (2003) 261 final)

Comunidade activa / Coord. Susana Criado. – Viseu: Cáritas Diocesana de Viseu, 2003. – 76 p. Desenvolvimento local / Comunidade / Desenvolvimento social / Desenvolvimento económico / Intervenção social / Saúde / educação / Protecção social / Habitação / Formação profissional

Conferência no âmbito da União Europeia: adaptabilidade e ajustamento à mudança no local de trabalho, Dublin, 26-27 Fevereiro / [Ed. lit.] Observatório do Emprego e Formação Profissional. – Lisboa: OEFP, 2004. – 45 p. Emprego / Mercado de trabalho / Protecção social / Reforma antecipada / União Europeia

Consolidação das contas públicas: medidas anunciadas pelo Governo In: Trabalho & Segurança Social. – Porto. – n.º 7 (Julho 2005), p. 7-10 Administração pública / Reforma legislativa / Funcionários públicos / Protecção social / Pensões / Aposentação / Cálculo de prestações / Trabalhadores independentes / Reforma antecipada / Portugal

La constitution d'une élite du welfare dans la France des années 1990 / William Genieys In: Sociologie du Travail. – Paris. – ISSN 0038-0296. – Vol. 47, n.º 2 (Avril-Juin 2005), p. 205-222 Elites / Estado / Funcionários públicos / Protecção social / Tomada de decisão / Aspectos históricos / França

Le contrat de travail solidaire / Michel Morand, Philippe Coursier In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – n.º 2 (Février 2003), p. 155-163 Contratos de trabalho / Organizações sem fins lucrativos / Associações / Voluntários / Trabalho não remunerado / Estatuto jurídico / Direito da segurança social / Protecção social / França

Contributo para uma política de prevenção da delinquência e vitimização juvenis / Maria Amélia Vera Jardim In: Infância e Juventude. – Lisboa. – ISSN 0870-6565. – n.º 3 (Julho-Setembro 2005), p. 25-159 Delinquência juvenil / Prevenção / Crianças em risco / Jovens em risco / Assistência jurídica / Protecção social

Convenções colectiva de trabalho e direito transitório com exemplo no regime da reforma no sector bancário / António Menezes Cordeiro In: Revista da Ordem dos Advogados. – Lisboa. – ISSN 0870-8118. – Ano 64, n.º 1-2 (Novembro 2004), p. 65-95 Convenções colectivas / Bancos / Actividade bancária / Contratos de trabalho / Protecção social / Direitos dos trabalhadores / Aspectos históricos / Portugal

The Danish model of flexicurity: experiences and lessons / Kongshøj Madsen In: Transfer. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 2 (Summer 2004), p. 187-207 Flexibilidade do trabalho / Mercado de trabalho / Segurança de emprego / Protecção social / Direitos dos trabalhadores / Prestações de desemprego / Política de emprego / Dinamarca

Demografia, coesão social e futuro do Estado providência: dossier In: O Bancário. – Lisboa. – Ano 23, n.º 25 (Setembro 2005), p. 16-17 Demografia / Coesão social / Protecção social / Reforma / Pensões / Financiamento da segurança social / Atitudes sindicais

Desempleo y familia / Miguel Ángel, Luelmo Millán

In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – n.º 54 (2004), p. 13-32

Desemprego / Protecção social / Família / Desempregados / Responsabilidades familiares / Prestações de desemprego / Política da família / Emprego-família / Espanha

Les dimensions de l'hétérogénéité de la catégorie de travailleur indépendant sans employé: éléments pour une typologie / Martine d'Amours, Stéphane Crespo

In: Relations Industrielles. – Québec. – ISSN 0034-379X. – Vol. 59, n.º 3 (Été 2004), p. 516-544

Trabalhadores independentes / Trabalho independente / Protecção social / Canadá

Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias: algunas consideraciones en materia de protección social / Miguel Angel Cabra de Luna

In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – N.º 50 (2004), p. 21-45

Pessoas com deficiência / Igualdade de tratamento / Acções positivas / Acessibilidade / Integração social / Protecção social / Pessoas com dependência / Legislação de segurança social / Espanha

Diversity of welfare systems in the EU: a challenge to policy coordination / Gudrun Biffi

In: European Journal of Social Security. – Antwerp. – ISSN 1388-2627. – Vol. 6, n.º 1 (2004), p. 33-59

Sistemas de segurança social / Segurança social / Harmonização / Teoria da segurança social / Países UE

Le droit de la protection sociale dans tous ses états: la clarification nécessaire / Michel Borgetto

In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – N.º 6 (Juin 2003), p. 636-648

Protecção social / Acção social / Assistência social / Segurança social / Conceitos / Direito à segurança social / Prestações de segurança social / Regime não contributivo / Aspectos históricos / França / Direitos económicos e sociais

Economia social

In: Cidade Solidária. – Lisboa. – ISSN 0874-2952. – Ano 9, n.º 15 (2006), p. 6-43

Economia social / Terceiro sector / Mercado social de emprego / Política de emprego / IPSS / Misericórdias / Mutualismo / Protecção social / Pessoas com deficiência / Integração das pessoas com deficiência / Empresas intermédias / Integração social / Organizações não governamentais / Portugal

Economia social e o Estado Providência / Mário Caldeira Dias

In: Sociedade e Trabalho. – Lisboa. – ISSN 0873-8858. – N.º 25 (Janeiro-Abril 2005), p. 39-49

Economia social / Estado-Providência / Terceiro sector / Organizações sem fins lucrativos / Aspectos históricos / Protecção social / Portugal

L'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union Européenne / Commission Européenne. – Luxembourg: OPOCE, 2005. – 34 p. – (Emploi & affaires sociales. Égalité entre femmes et hommes)

Igualdade de oportunidades / Política de emprego / Condições de vida / Protecção social / Países UE

Éléments d'évaluation de la réforme des retraites: coûts et avantages des stratégies de transition / P. Y. Henin, Th. Weitzenblum. – Paris: CEPREMAP, 2003. – 44, [12], 28 p.

Segurança social / Avaliação actuarial / Reforma da segurança social / Custos / Despesas de segurança social / União Europeia

Emploi des femmes en Amérique latine: un bilan / Laís Abramo, María Elena Valenzuela

In: Revue Internationale du Travail. – Genève. – ISSN 0378-5599. – Vol. 144, n.º 4 (2005), p. 387-419
Mulheres / Trabalhadoras / Emprego de mulheres / Taxa de actividade / Igualdade de oportunidades no emprego / Salários / Diferenciação salarial / Níveis de ensino / Sector informal / Protecção social / Aspectos históricos / América Latina

L'emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du Nord / Violaine Delteil, Dominique Redor.

– Paris: DARES, 2003. – 267 p.
Pessoas idosas / Trabalhadores por conta de outrém / Emprego / Regimes de pensões / Protecção social / Mercado de trabalho / Europa

Entretiens de l'AFSE 2004: assurance santé et concurrence: enjeux économiques et sociaux
In: Revue d'Economie Politique. – Paris. – ISSN 0373-2630. – N.º 5 (Septembre-Octobre 2004), p. 573-611

Serviços de saúde / Seguro de doença / Cuidados médicos / Concorrência / Despesas sociais / Protecção social / Seguro privado / Intervenção do Estado / Eficácia / França / Suíça / Países Baixos

Épargne salariale et retraite: les avatars de la protection sociale d'entreprise en Europe / Philippe Martin

In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – N.º 2 (Février 2003), p. 202-215

Protecção social / Poupança / Pensões / Protecção complementar / Empresas / Direito social / Europa

Eu report stresses link between social protection spending and wealth

In: Social Agenda. – Brussels. – ISSN 1682-7783. – N.º 11 (May 2005), p. 25-26

Pobreza / Luta contra a pobreza / Exclusão social / Protecção social / Despesas sociais / Política comunitária / Países UE

L'Europe à 25: un défi social

In: Les Études de la Documentation Française.

– Paris. – ISSN 1763-6191. – N.º 5215 (2005),

Alargamento da Comunidade / Política social europeia / Salários / Condições de trabalho /

Mercado de trabalho / Protecção social / Parceiros sociais / Deslocalização / Relações de trabalho /

Mobilidade da mão de obra / Países UE /

Europa Central / Europa Oriental

L'Europe sociale: entre modèles nationaux

et coordination européenne / Christine Erhel, Bruno Palier

In: Revue d'Economie Politique. – Paris. – ISSN 0373-2630. – N.º 6 (Novembre-Décembre 2005), p. 677-703

Política social europeia / Sistemas de segurança social / Protecção social / Emprego /

Harmonização / Países UE

European social protection systems in perspective / Lucie Paquy. – [S.l.]: Compostela Group

of Universities, 2004. – 146 p. – (European issues; 3)

Europa / Protecção social / Projecções / Aspectos históricos / Mulheres / Família / Bem estar social /

Desemprego / Pobreza / Exclusão social /

Bibliografias

Exécution du programme de l'OIT en 2002-2003. – Genève: OIT, 2004. – 121 p.

Rapport du directeur général

Programa da OIT / Normas do trabalho / Direito

ao trabalho / Protecção social / Tripartismo /

Pacto social / Papel da OIT / Conferência

Internacional do Trabalho

Extending opportunities: how active social policy can benefit us all / OECD. – Paris: OECD,

2005. – 196 p.

Pub OCDE / Desenvolvimento social / Protecção

social / Família / Exclusão social / Pobreza

Extension de la sécurité sociale dans les pays en développement / Wouter van Ginneken

In: Revue Internationale du Travail. – Genève. –

ISSN 0378-5599. – Vol. 142, n.º 3 (2003), p. 301-320

Segurança social / Direito à segurança social /

Baixo rendimento / Papel da OIT / Países em

desenvolvimento

La fin du modèle scandinave?: la réforme

de la protection sociale dans les pays nordiques / Peter Abrahamson

In: Revue Française des Affaires Sociales. – Paris. –

ISSN 0035-2985. – N.º 3 (Juillet-Septembre 2005),

p. 105-127

Protecção social / Política social /

Estado-Providência / Reforma da segurança social /

Dinamarca / Finlândia / Noruega / Suécia

Financial aspects of life cycle arrangements from a long-term point of view: social risks and social

security in old age / Winfried Schmähl

In: European Journal of Social Security. – Schoten.

– ISSN 1388-2627. – Vol. 7, n.º 4 (December 2005),

p. 313-333

Pessoas idosas / Segurança social / Ciclo de vida /

Aspectos financeiros

Fiscal effects of reforming the UK State Pension System / Richard Blundell, Carl Emmerson.

– [London]: Institute of Fiscal Studies, 2003.

– 42 p.

Segurança social / Reforma da segurança social /

Prestações de segurança social / Pensões / Idade

de reforma / Salários / Reino Unido

Flexibility and security: what forms of political regulation? / Matthieu de Nanteuil-Miribel,

Mohamed Nachi

In: *Transfer*. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 2 (Summer 2004), p. 300-318

Flexibilidade do trabalho / Segurança de emprego / Emprego precário / Protecção social / Política social

Flexibility and social protection / Ton Wilthagen. – Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, 2003. – 50 p. – (Working paper; 2003-15)

Protecção social / Flexibilidade do trabalho / Subsídio de desemprego / Rendimento garantido / Prestações de velhice / Subsídio familiar a crianças e jovens / Subsídio de doença / União Europeia

Flexibility and social protection / Pascalle Vielle e Pierre Walthery. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. – VIII, 124 p.

Protecção social / Flexibilidade do trabalho / Segurança social / União Europeia

Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands: trends and experiences / Wim van Oorschot

In: *Transfer*. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 2 (Summer 2004), p. 208-225

Flexibilidade do trabalho / Mercado de trabalho / Segurança de emprego / Protecção social / Emprego precário / Emprego a tempo parcial / Direitos dos trabalhadores / Política de emprego / Emprego-família / Dados estatísticos / Países Baixos

Flexicurity: the german trajectory / Berndt Keller, Hartmut Seifert

In: *Transfer*. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 2 (Summer 2004), p. 226-247

Flexibilidade do trabalho / Mercado de trabalho / Segurança de emprego / Protecção social / Negociação colectiva / Duração do trabalho / Educação permanente / Pensão de velhice / Emprego precário / Alemanha

Flexicurity: combining flexibility and security

In: *Social Agenda*. – Brussels. – ISSN 1682-7783. – N.º 13 (March 2006), p. 15-17

Flexibilidade do trabalho / Protecção social / Prestações de desemprego / Novas formas de emprego / Estratégia de Lisboa / Desenvolvimento económico / Competitividade / Países UE

Flexicurity in a life-course perspective /

Ute Klammer

In: *Transfer*. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 2 (Summer 2004), p. 282-299

Flexibilidade do trabalho / Mercado de trabalho / Segurança de emprego / Emprego precário / Protecção social / Reforma da segurança social / Emprego-família / Política social / Alemanha

French welfare reform in comparative perspective / Bruno Palier

In: *Revue Française de Sociologie*. – Paris. – ISSN 0035-2969. – Vol. 45, suppl. (2004), p. 97-124
Segurança social / Reforma da segurança social / Prestações de segurança social / Solidariedade / França

Germany's social security system under strain / Horst Siebert. – Kiel: Kiel Institute of World Economics, 2003. – 63 p. – (Kiel working paper ; 1155)

Segurança social / Condições económicas / Problemas sociais / Financiamento da segurança social / Política de segurança social / Alemanha

Le guide familial: les chiffres clés du guide familial. – Paris: ESF Editeur, 2004. – 126, [2] p.

Supplément au n.º 361 de Janvier-Février 2004

Legislação / Protecção da família / Política da família / Guias / Política social / Sida / Pessoas com deficiência / Desemprego / França / Segurança social / Crianças / Juventude

Illness, disability and social inclusion / Stefanos Grammenos. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2003. – 155, [3] p.

Pessoas com deficiência / Doenças / Exclusão social / Mercado de trabalho / Discriminação do deficiente / Segurança social / Protecção social / Integração das pessoas com deficiência / Emprego de deficientes / Educação especial / União Europeia

Indicadores sociais, 2004 / Instituto Nacional de Estatística. – Lisboa: INE, 2005.

– 172 p. – (Indicadores sociais, ISSN 0874-4572)

Tema B – população e sociedade

Indicadores sociais / Estatísticas sociais / População / Família / Emprego / Educação / Salários / Condições de trabalho / Sociedade da informação / Condições de vida / Protecção social / Saúde / Dados estatísticos / Portugal

La irrelevancia de las cuestiones sociales en la primera ampliación de la UE del siglo XXI / Fidel Ferreras Alonso

In: CIVITAS – Revista Española de Derecho del Trabajo. – Madrid. – ISSN 0212-6095. – N.º 122 (Abril-Junio 2004), p. 247-273

Alargamento da Comunidade / Aspectos socioeconómicos / Protecção social / Sistemas de segurança social / Contribuições para a segurança social / Idade de reforma / Europa Oriental / Europa Central / Países UE

Joint report on social protection and social inclusion, 2005 / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005. – 116 p. – (Employment & social affairs ; Social security & social integration) Protecção social / Integração social / Dados estatísticos

Justiça social e capitalismo de bem-estar / Wolfgang Merkel. – Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 2004. – 63 p.

Justiça social / Capitalismo / Bem estar / Pobreza / Educação / Mercado de trabalho / Segurança social / Estado-Providência

Lessons for an aging society: the political sustainability of social security systems / Vincenzo Galasso, Paola Profeta. – Milano: IGIER, 2003. – 61 p. – (Working paper ; 244)

Segurança social / Envelhecimento demográfico / Pensões / Sistemas de segurança social / União Europeia

Livre Blanc sur le welfare: propositions pour une société dynamique et solidaire / coord. Grazia Sestini, Guido Bolaffi E Giovanni Daverio. – Rome: Ministère du Travail et des Politiques Sociales, 2003. – 50 p. Segurança social / Pensões / Família / Abono de família / Despesas sociais / Coesão social / Princípio de subsidiariedade / Inserção profissional / Solidariedade / Integração social / Itália

La loi du 2 août 2005 et le détachement transnational de travailleurs: le plombier polonais est-il mort? / Jean-Philippe Lhernould

In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – N.º 12 (Décembre 2005), p. 1191-1209

Trabalhadores migrantes / Mão-de-obra internacional / Prestação de serviços / Protecção social / Livre prestação de serviços / Direitos dos trabalhadores / Harmonização / Direito do trabalho / Reforma legislativa / França

Means-testing the child benefit / Tom Kornstad, Thor O. Thoresen

In: The Review of Income and Wealth. – New York. – ISSN 0034-6586. – Vol. 50, n.º 1 (March 2004), p. 29-49

Segurança social / Subsídio familiar a crianças e jovens / Rendimento / Crianças / Envelhecimento demográfico / Trabalhadoras / Oferta / Noruega

Mémo social, 2006: travail et emploi, sécurité sociale et retraite. – Paris: Editions Liaison, 2006. – 1311 p.

Trabalho / Acidentes de trabalho / Emprego / Doenças profissionais / Conflitos de trabalho / Contratos de trabalho / Formação profissional contínua / Segurança no trabalho / Inspeção do trabalho / Protecção social / Prestações de segurança social / Prestações familiares / Regimes complementares de pensões

La mesure des prix dans les domaines de la santé et de l'action sociale: quelques problèmes méthodologiques / Christophe Barret, Jacky Bonotaux, François Magnien

In: Economie et Statistique. – Paris. – ISSN 0336-1454. – N.º 361 (2003), p. 3-25

Saúde / Protecção social / Cuidados médicos / Preços / Índice de preços no consumidor / Harmonização / Financiamento da segurança social / Participação dos beneficiários / Regulamentos CE / Protecção complementar / Seguro de doença / Serviços de guarda de crianças / França / Países UE

La mesure du travail décent

In: *Revue Internationale du Travail*. – Genève.
– ISSN 0378-5599. – Vol. 142, n° 2 (2003), p. 117-295
Trabalho decente / Conceitos / Empregabilidade /
Igualdade de oportunidades / Condições
de trabalho / Segurança de emprego / Direitos
dos trabalhadores / Pacto social / Protecção social /
Desenvolvimento económico /
Desenvolvimento humano / Avaliação /
Metodologia / Análise comparativa / Dados
estatísticos / Países em desenvolvimento /
Países desenvolvidos

Missoc: social protection in the member states
of the European Union, of the European economic
area and in Switzerland: situation on 1 May 2004 /
Commission Européenne. – Luxembourg: Office
for Official Publications of the European
Communities, 2005. – 945 p. – (Social security
& social integration)

Pub CE / Protecção social / Sistemas de segurança
social / Prestações de segurança social /
Financiamento da segurança social / Cuidados
médicos / Subsídio de doença / Prestações
de maternidade / Prestações de invalidez /
Prestações de velhice / Prestações de sobrevivência
/ Prestações por acidentes de trabalho / Prestações
familiares / Prestações de desemprego / Cuidados
de longa duração / Análise comparativa /
Países UE

El modelo social europeo y los sistemas
de protección social en los países de América Latina
y el Caribe. – Madrid: Ministerio de Trabajo
y Asuntos Sociales, 2003. – 220 p. – (Seguridad
social; 25)

Política social europea / Protecção social / Sistemas
de segurança social / Financiamento da segurança
social / Cooperação internacional / Conferências /
União Europeia / Presidência / Espanha / Países
UE / Europa Central / Europa Oriental / América
Latina / Caraíbas

New modes of business organization and precarious
employment: towards the recommodification
of labour? / Carlos Frade, Isabelle Darmon
In: *Journal of European Social Policy*. – London. –
ISSN 0958-9287. – Vol. 15, n° 2 (May 2005),
p. 107-121

Emprego precário / Organização do trabalho /
Protecção social / França / Alemanha / Espanha /
Reino Unido

Un nouveau droit social?

In: *Droit Social*. – Paris. – ISSN 0012-6438. – N.º 1
(Janvier 2003), 148 p.

Direito social / Política social / Atitudes
do Governo / Emprego / Condições de trabalho /
Duração do trabalho / Despedimento / Negociação
colectiva / Protecção social / França

La nueva Ley de protección a las familias
numerosas: el colofón del plan integral de apoyo
a la familia / Yolanda María de la Fuente Robles

In: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos
Sociales*. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – N.º 50 (2004),
p. 155-171

Família / Dimensão da família / Protecção social /
Reforma legislativa / Política da família / Espanha

Nuovo lavori e tutele: quali spazi per la previdenza
sociale? / Maurizio Cinelli

In: *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*. – Milano. –
ISSN 0393-2494. – Anno 24, n° 2 (Aprile-Giugno
2005), p. 225-242

Emprego precário / Novas formas de emprego /
Flexibilidade do trabalho / Protecção social

Optimiser la protection sociale: les politiques
d'activation dans le cadre du new labour / Robert
Walker e Michael Wiseman

In: *Revue Internationale de Sécurité Sociale*. –
Genève. – ISSN 0379-0312. – Vol. 56, N.º 1
(Janvier-Mars 2003), p. 3-34

Protecção social / Reforma da segurança social /
Modernização / Exclusão social / Reinserção social
/ Desempregados / Família monoparental /
Pessoas com deficiência / Reino Unido

El papel de la familia y los servicios
en el mantenimiento de la autonomía
de las personas mayores: una perspectiva
internacional comparada / María Teresa Bazo,
Iciar Ancizu

In: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.
– Madrid. – ISSN 0210-5233. –
N.º 105 (Enero-Marzo 2004), p. 43-77

Protecção social / Pessoas idosas / Autonomia
dos idosos / Apoio domiciliário / Análise
comparativa / Noruega / Reino Unido /
Alemanha / Espanha / Israel

La Península Ibérica en cifras = A Península Ibérica em números / Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de Estadística. – Madrid: INE, 2005. – 36 p.
 População / Educação / Cultura / Saúde / Protecção social / Condições de vida / Tecnologia / Mercado de trabalho / Contas nacionais / Comércio internacional / Dados estatísticos / Portugal / Espanha

Pension incomes in the European Union: policy reform strategies in comparative perspective / Daniela Mantovani... [et al.]. – Canberra: NATSAM, 2003. – 43 p.
 Segurança social / Pessoas idosas / Pensões / Pobreza / Exclusão social / Igualdade de oportunidades / Mercado de trabalho / União Europeia

Pension incomes in the European Union: policy reform strategies in comparative perspective / Daniela Mantovani... [et al.]. – [S.l.]: EUROMOD, 2005. – 36 p.
 Segurança social / Pessoas idosas / Pensões / Pobreza / Exclusão social / Igualdade de oportunidades / Mercado de trabalho / Países UE

Una perspectiva civil de las últimas reformas planteadas en materia de discapacidad / Joaquín María Rivera Álvarez
 In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. – Madrid. – ISSN 1137-5868. – N.º 50 (2004), p. 91-119
 Pessoas com deficiência / Integração das pessoas com deficiência / Protecção social / Acções positivas / Igualdade de tratamento / Necessidades básicas / Património / Reforma legislativa / Assistência jurídica / Acessibilidade / Espanha

Les petites batailles des grandes fusions / Jean-François Dehecq
 In: Liaisons Sociales – Magazine. – Paris. – ISSN 1297-031X. – N.º 58 (Janvier 2005), p. 14-24
 Fusão de empresas / Gestão de recursos humanos / Relações de trabalho / Duração do trabalho / Protecção social / Poupança / Salários / Regimes de segurança social / Aspectos culturais / França

Plano nacional de emprego, 2005 / Coord. DGEEP. – Lisboa: DGEEP, 2006. – 268 p.
 Planos nacionais / Planos de acção / Emprego / Política de emprego / Criação de empregos / Combate ao desemprego / Reestruturação industrial / Flexibilidade do trabalho / Segurança de emprego / Capital humano / Protecção social / Portugal

Politiques sociales en France
 In: Revue Française des Affaires Sociales. – Paris. – ISSN 0035-2985. – N.º 3 (Juillet-Septembre 2005), p. 11-76
 Política social / Protecção social / Pessoas idosas / Acção social / Complemento por dependência / Política da habitação / França

Pour et avec les enfants et adolescents, leurs parents et les professionnels: contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence / Christian Jacob. – Paris: Ministère Délégué à la Famille, 2003. – 79 p.
 Família / Protecção social / Crianças / Juventude / França

Premier Inventaire des Approches Nouvelles et Renouvelées de la Sécurité Sociale / Francis Kessler. – Genève: AISS, 2003. – 22 p.
 Segurança social / Política / Jurisprudência / Demografia / Emprego / Princípio de subsidiariedade / União Europeia

La première convention collective des assistants maternels / Marie-Madeleine Legouhy
 In: Revue Pratique de Droit Social. – Paris. – ISSN 0399-1148. – N.º 717 (Janvier 2005), p. 21-25
 Convenções colectivas / Profissionais da criança / Contratos de trabalho / Período experimental / Duração do trabalho / Salários / Cessação da relação de trabalho / Protecção social / França

Prévoyance: note salée pour les entreprises: dossier
 In: Liaisons Sociales – Magazine. – Paris. – ISSN 1297-031X. – N.º 61 (Avril 2005), p. 65-76
 Protecção social / Seguro de doença / Pensões / Reforma legislativa / Protecção complementar / Negociação colectiva / Responsabilidade dos empregadores / Envelhecimento demográfico / Complemento por dependência / França

Les prevoyance en entreprise / Bruno Serizay, Bruno Platel
In: Liaisons Sociales – Suppl. – Paris. – ISSN 1271-6782. – N° 14031 (Décembre 2003), p. 5-59
Protecção social / Protecção complementar / Regimes complementares de pensões / Acordos interprofissionais / Aspectos jurídicos / França

Prévoyance ou providence: la protection sociale
In: Revue Tiers Monde. – Paris. – ISSN 0040-7356. – Vol. 44, n° 175 (Juillet-Septembre 2003), 655 p.
Protecção social / Sistemas de segurança social / Política social / Grupos vulneráveis / Baixo rendimento / Desigualdade social / Países em desenvolvimento / Brasil / México / Colômbia / Coreia

Principes généraux de la coordination en matière de pensions / Gabriel Perl
In: Revue Belge de Sécurité Sociale. – Bruxelles. – ISSN 0035-0834. – Année 46, n.° 4 (4e Trimestre 2004), p. 701-714
Harmonização / Segurança social / Pensões / Regulamentos CE

The production of last resort support: a comparison of social assistance schemes in Europe using the notion of welfare production and the concept of social rights / Susan Kuivalainen
In: European Journal of Social Security. – London. – ISSN 1388-2627. – Vol. 7, n° 1 (March 2005), p. 35-56
Direitos económicos e sociais / Assistência social / Sistemas de segurança social / Protecção social

Promouvoir la sécurité sociale dans le monde: le rôle de l'AISS / Roddy McKinnon
In: Revue Internationale de Sécurité Sociale.- Genève. – ISSN 0379-0312. – Vol. 57, n.° 3 (Juillet-Septembre 2004), p. 3-27
Pub AISS / Segurança social / AISS / Papel social

Propositions de programme et de budget pour 2004-05: présentées par le Directeur Général. – Genève: BIT, 2003. – IX, 174 p.
Pub OIT / Planos de acção / Orçamento / Financiamento / Racionalização / Recursos financeiros / Qualidade dos serviços / Cooperação técnica / Política económica / Política social / Acção normativa da OIT / Governança / Globalização da economia / Luta contra a pobreza / Produtividade / Direitos dos trabalhadores / Trabalho infantil / Igualdade de oportunidades / Direito ao trabalho / Protecção social / Tripartismo / Despesas / Previsões económicas

A protecção social da população imigrante: quadro legal, estudo comparado e proposta de reforço / Pedro Duarte Silva ; coord. Roberto Carneiro. – Porto: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2005. – 64 p. – (Observatório da Imigração ; 11)
Imigrantes / Protecção social / Europa / Portugal

Protection sociale: des valeurs à défendre! / Alain Euzéby
In: Revue Internationale de Sécurité Sociale.- Genève. – ISSN 0379-0312. – Vol. 57, n.° 2 (Avril-Juin 2004), p. 135-147
Pub AISS / Protecção social / Igualdade de tratamento / Direitos humanos

Protection sociale: investir à toutes les étapes du cycle de vie pour la justice sociale, la réduction de la pauvreté et le développement durable / A. Bonilla García e J. V. Gruat. – Genève: BIT, 2003. – [4], 61 p.
Pub OIT / Pobreza / Luta contra a pobreza / Protecção social / Desenvolvimento sustentável

Quatro medidas para a segurança social / Pedro G. Rodrigues; Pedro D. Silva. – Lisboa: MFAP. DGEP, 2005. – 88 p.
Política de segurança social / Segurança social / Pensões / Portugal

Les recettes de la prévoyances pour freiner les dépenses de santé / Valérie Devillechabrolle
In: Liaisons Sociales – Magazine. – Paris. – ISSN 1297-031X. – N° 62 (Mai 2005), p. 26-29
Protecção social / Despesas de saúde / Reembolso / Participação dos beneficiários / Cuidados médicos domiciliários / Novas tecnologias / Protecção complementar / França

Reconciling security with flexibility: a few questions / Pierre Walthéry, Pascale Vielle
In: Transfer. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.° 2 (Summer 2004), p. 263-281
Flexibilidade do trabalho / Mercado de trabalho / Segurança de emprego / Emprego precário / Protecção social / Reforma da segurança social

Las redes de protección social: modelo incompleto / Olga Lucía Acosta e Juan Carlos Ramírez J. – Santiago do Chile: Cepal, 2004. – 83 p. – (Serie financiamiento del desarrollo; 141)
Protecção social / Macroeconomia

Réforme du règlement européen de coordination: une perspective critique / Danny Pieters

In: Revue Belge de Sécurité Sociale. – Bruxelles. – ISSN 0035-0834. – Année 46, n° 4 (4e Trimestre 2004), p. 663-675

Regulamentos CE / Segurança social / Harmonização

Região Centro em números. – Lisboa: INE, 2003. – 37 p.

Informação estatística / Dados estatísticos / Demografia / Emprego / Salários / Sector económico / Mercado financeiro / Preços / Saúde / Protecção social / Educação / Condições de vida / Região Centro / Portugal

Régime social et fiscal en matière de prévoyance

In: Liaisons Sociales – Suppl. – Paris. – ISSN 1271-6782. – N° 14031 (Décembre 2003), p. 63-75

Protecção social / Protecção complementar / Regimes complementares de pensões / Fiscalidade / França

The relationship between regulation (EEC)1612/68 and regulation (EEC)1408/71 analysed through ECJ case law on frontier workers / Herwig Verschueren

In: European Journal of Social Security. – Antwerp. – ISSN 1388-2627. – Vol. 6, n.º 1 (March 2004), p. 7-32
Trabalhadores migrantes / Livre circulação de trabalhadores / Segurança social / Harmonização / Direito comunitário / Trabalhadores fronteiriços

The relative generosity of the EU countries' childcare systems / Jérôme de Henau... [et al.]

In: Transfer. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 1 (Spring 2004), p. 62-87
Protecção social / Cuidados às crianças / Crianças / Equipamentos sociais / Dados estatísticos / Países UE

Relatório conjunto sobre a inclusão social que sintetiza os resultados da análise dos planos de acção nacionais para a inclusão social (2003-2005): comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões / Comissão Europeia. – Bruxelas: Comissão Europeia, 2003. – 232 p.
Protecção social / Exclusão social / Luta contra a pobreza / Integração social / União Europeia

Relatório técnico sobre a sustentabilidade da segurança social: cenários de longo prazo da sustentabilidade da segurança social.

– [S.l.]: [s.n.], 2006. – 55 p.
Segurança social / Relatórios / Aspectos financeiros

Retrait de seize recommandations / 92e Session [de la] Conférence Internationale du Travail, Genève, 2004. – Genève: BIT, 2004. – V, 36 p.

Pub OIT / Trabalho em regime de escravatura / Duração do trabalho / Segurança no trabalho / Saúde ocupacional / Serviços sociais / Segurança social / Prestações de maternidade / Trabalhadores migrantes / Trabalhadores portuários / Conferência Internacional do Trabalho / Relatórios

Retrato territorial de Portugal, 2003. – Lisboa: INE, 2004. – 226 p

Demografia / Emprego / Transporte / Empresas / Educação / Saúde / Protecção social / População / Dados estatísticos / Portugal

The role and welfare state typologies in analysing motherhood / Danièle Meulders, Síle O'Dorchai

In: Transfer. – Brussels. – ISSN 1024-2589. – Vol. 10, n.º 1 (Spring 2004), p. 16-33
Maternidade / Estado-Providência / Protecção social / Política da família

Seminário da apresentação quatro medidas para a segurança social / Pedro G. Rodrigues, Pedro D. Silva. – [S.l.]: [s.n.], 2005. – 88 p.

Segurança social / Pensões / Idade de reforma / Portugal

Social protection in the 13 candidate countries: a comparative analysis / European Commission.

– Luxembourg: OOEPEC, 2003. – 264 p. – (Employment & social affairs. Social security & social integration)
Pub CE / Protecção social / Condições económicas / Aspectos demográficos / Despesas sociais / Financiamento da segurança social / Pensões / Cuidados médicos / Exclusão social / Pobreza / Alargamento da Comunidade / Análise comparativa / Países UE

Social protection in the member states of the European Union, of european economic area and in Switzerland: situation on 1 January 2004 / European Commission, MISSOC. – [S.l.]: European Commission, 2004. – 718 p.
 Pub CE / Segurança social / Desemprego / Reforma / Regimes de segurança social / Análise comparativa / Países UE

Social security

In: Social Security. – Jerusalem. – ISSN 0334-231X. – Special English edition, Vol. 7 (January 2004), p. 5-192

Segurança social / Protecção social / Apoio domiciliário / Trabalho social / Custos / Serviços sociais / Organizações voluntárias / Israel

Statistiques sociales européennes: protection sociale, dépenses et recettes: données 1991-2000 / [ed. lit. EUROSTAT]. – Luxembourg: OPOCE, 2003. – 284 p. – (Tableaux détaillés. Thème: population et conditions sociales)

Pub CE / Protecção social / Despesas sociais / Contribuições para a segurança social / Estatísticas sociais / Análise retrospectiva / Países UE

Suède. – Paris: OCDE, 2004. – 222 p. – (Études économiques de l'OCDE; vol. 2004/4)

Política económica / Desenvolvimento económico / Nível de vida / Protecção social / Concorrência / Mercado / Sector público / Emprego / Finanças públicas / Desenvolvimento sustentável / Suécia / Países da OCDE

Les systèmes européens de protection sociale: une mise en perspective / Lucy Paquy. – [S.l.]: Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques, 2004. – 117 p.

Protecção social / Sistemas de segurança social / Europa

TANF sanctioning and hardship / Nancy E. Reichman, Julien O. Teitler, Marah A. Curtis
 In: Social Service Review. – Chicago. – ISSN 0037-7961, Vol. 79, n.º 2 (June 2005), p. 215-236

Sanções / Elegibilidade / Protecção social / Estados Unidos

Termination of supplemental security income benefits for drug addiction and alcoholism: results of a longitudinal study of the effects on former beneficiaries / James A. Swartz, Jim Baumohl, Arthur J. Lurigio

In: Social Service Review. – Chicago.

– Vol. 78, n.º 1 (2004), p. 96-124

Alcoolismo / Toxicodependência / Protecção social / Bibliografias

The ageing workforce and labour market mobility: do mobility patterns differ between age groups and welfare regimes? / Trudie Schils, Ruud Muffels.

– Tilburg: Tilburg Institute for Social and Socio-Economic Research, 2003. – 46 p.

Pessoas idosas / Mercado de trabalho / Segurança social / Mobilidade da mão de obra / Trabalhadores idosos / Mão de obra / União Europeia

Traditional and family-friendly benefits practices in local governments: results from a national survey / Gary E. Roberts... [et al.]

In: Public Personnel Management. – Alexandria.

– ISSN 0091-0260. – Vol. 33, n.º 3 (Fall 2004), p. 307-329

Segurança social / Política social / Família / Cuidados às crianças / Cuidados às pessoas idosas / Prestações de segurança social / Estados Unidos

Transformer le handicap en capacité: promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées / OCDE. – Paris: OCDE, 2003. – 235 p.

Pub OCDE / Pessoas com deficiência / Integração social / Protecção social

Le travail temporaire / Marie-Françoise Clavel-Fauquenot, Natacha Maignier, Frédérique Rigaud

In: Liaisons Sociales – Suppl. – Paris.

– ISSN 1271-6782. – N.º 14104 (Mars 2004), p. 3-80

Emprego temporário / Trabalhadores temporários / Contratos de trabalho / Empresas de trabalho temporário / Cedência de trabalhadores / Subcontratação / Salários / Condições de trabalho / Representação dos trabalhadores / Protecção social / França

Le trilemme de la sécurité sociale: passé, futur et présent: la protection minimale de l'Etat-Providence / Bea Cantillon, Ive Marx et Veerle de Maesschalck

In: Revue Belge de Sécurité Sociale. – Bruxelles. – ISSN 0035-0834. – 45e année, n.º 2 (2e trim. 2003) p. 397-433

Protecção social / Rendimento garantido / Fiscalidade / Prestações de segurança social / Salário mínimo / Poder de compra / Evolução da segurança social / Futuro / Política social

Vademecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique, période 2000-2006. – Bruxelles: Service Public Federal. Sécurité Sociale, 2006. – 365 p. – (Vademecum des données financières et statistiques de la protection sociale en Belgique, ISSN 1781-0655)

Protecção social / Sistemas de segurança social / Regimes de segurança social / Informação estatística / Estatísticas financeiras / Estatísticas da segurança social / Receitas / Despesas sociais / Despesas de segurança social / Contribuições para a segurança social / Prestações de segurança social / Bélgica

Vers une individualisation des droits sociaux: approche européenne et modèles nationaux / Nicole Kerschen

In: Droit Social. – Paris. – ISSN 0012-6438. – N.º 2 (Février 2003), p. 216-222

Segurança social / Protecção social / Direito social / Direito à segurança social / Individualismo / Pensões / Mulheres / Valor trabalho / Trabalho doméstico / Poder paternal / Alemanha / Dinamarca / França

Why should the portfolios of mandatory private pension funds be captive?: the foreign investment question / Georges de Menil. – Paris: DELTA, 2003. – 60 p. – (Working paper ; 2003-12)
Segurança social / Fundo de pensões / Privatização / Investimentos privados

William Beveridge en perspectiva histórica / Noel Whiteside

In: Sociología del Trabajo. – Madrid. – ISSN 0210-8364. – N.º 49 (Otoño 2003), p. 3-25
Segurança social / Sistemas de segurança social / Protecção social / Seguro social / Teoria económica / Teoria social / Aspectos históricos

Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social*

3 de Maio de 2006

2. A evolução prevista no longo prazo

No médio e longo prazo, há, pois, que ter em conta um conjunto de riscos significativos, decorrentes das características do nosso sistema de Segurança Social.

Em primeiro lugar, recorde-se que se prevê uma evolução significativa da esperança média de vida nas próximas décadas, ao ritmo de cerca de um ano por década, que terá uma influência decisiva sobre o aumento do número de pensionistas de ano para ano.

Por outro lado, para além de se dever ter em consideração o efeito do aumento médio dos salários no valor das pensões dos novos pensionistas, o sistema de segurança social português sofre uma pressão adicional, decorrente da sua “juventude”, que se traduz no facto de as carreiras contributivas dos novos pensionistas (cerca de 29 anos) serem hoje muito superiores às dos anteriores pensionistas (cerca de 21 anos), e ainda inferiores aos valores médios que se esperam atingir, claramente superiores a 30 anos. Esta realidade acarreta igualmente um aumento contínuo e automático da despesa com pensões nas próximas décadas, pois o valor de cada pensão depende significativamente dos anos de carreira do trabalhador.

O aumento da esperança média de vida é ainda agravado por uma redução substancial das taxas de natalidade e dos índices de fecundidade (hoje em cerca de 1,5 filhos por mulher), que já se encontram abaixo dos mínimos que garantem a renovação geracional, reduzindo assim a prazo a população activa que descontará para suportar o sistema de pensões (para cada vez mais idosos) e de prestações sociais.

* O presente documento tem, no seu conjunto, três capítulos. Divulgamos aqui o capítulo dois (A evolução prevista no longo prazo) e o capítulo três (Uma agenda de mudança).

Finalmente, o terceiro risco significativo decorre das limitações de um modelo de financiamento muito assente em contribuições sobre o trabalho, o que, associado ao facto de termos já níveis de tributação relativamente elevados, faz pensar que um aumento da carga fiscal ou parafiscal para as empresas poderia acentuar os riscos da sustentabilidade do modelo competitivo português. O mesmo se poderá dizer da possibilidade de introdução de novas bases de tributação, que, em geral, são indutoras de maior ineficiência económica.

3. Uma agenda de mudança

Face a esta realidade, o Governo apresenta uma agenda de mudança para a protecção social do séc. XXI que pretende ver discutida na sociedade portuguesa, nomeadamente com os parceiros sociais e a generalidade das forças políticas.

O objectivo deste pacote de medidas de reforma da Segurança Social é duplo: por um lado, reforçar a coerência estrutural do sistema de Segurança Social, por outro lado, reforçar a sua sustentabilidade, na sua tripla dimensão – social, económica e financeira.

Por isso, reforçam-se as condições para termos **um Sistema de Protecção Social mais Forte e mais Coerente**, encarado cada vez mais como um sistema de três patamares:

- O primeiro, que diz respeito a protecção básica de cidadania, constituído pelas prestações de combate à pobreza, sujeitas a condição de recursos e financiadas pela solidariedade nacional (impostos), e que inclui, por exemplo, as pensões sociais, mínimas e rurais, o Complemento Solidário para Idosos, as prestações familiares, e em particular o Abono de Família, só para salientar algumas das mais significativas.
- O segundo patamar deste sistema estrutura-se através de um regime contributivo, que funciona em regime de repartição, e que financia, através das contribuições de trabalhadores e entidades empregadoras, prestações como as pensões contributivas, subsídio de desemprego, subsídio de doença, entre outras. Este sistema baseado nos princípios da solidariedade profissional e inter-geracional deve, no entanto, incorporar alguns elementos de natureza redistributiva.
- O terceiro e último patamar, que diz respeito às poupanças complementares de cada cidadão, geralmente com o objectivo de acrescentar protecção às prestações garantidas pelo sistema público na velhice, que funciona numa base opcional, quer dos indivíduos, quer das entidades empregadoras, através dos sistemas de protecção complementar de base profissional.

A proposta que agora se apresenta integra já a mais recente evolução do sistema, designadamente a introdução, há meses, de uma prestação basilar do primeiro patamar, o Complemento Solidário para Idosos, que veio potenciar os instrumentos de combate à pobreza. Deste modo, pretende-se assegurar em simultâneo

uma melhoria da sustentabilidade financeira da Segurança Social e o reforço da protecção social onde esta se apresenta ainda incipiente, sem fazer perigar os equilíbrios económicos necessários para o bom funcionamento de um sistema de segurança social assente em contribuições sobre os rendimentos do trabalho. Assim, o quadro de referência para a estratégia de reforma proposta é balizado pelas seguintes dimensões fundamentais:

- 3.1. Uma protecção social mais justa, capaz de enfrentar os riscos do envelhecimento.
- 3.2. Uma protecção mais eficaz, porque melhor ajustada à nova realidade social.
- 3.3. O aprofundamento da adequação e da diversificação das fontes de financiamento.
- 3.4. Estabilização das receitas do sistema: atacar de frente a evasão, eliminar a dívida à segurança social.
- 3.5. O reforço das poupanças complementares.

3.1. Uma protecção social mais justa, capaz de enfrentar os riscos do envelhecimento

Tendo em conta as suas características particulares, a adaptação do sistema de Segurança Social ao envelhecimento da população terá de passar necessariamente por uma melhor utilização dos recursos disponíveis e pelo estabelecimento de um novo equilíbrio entre direitos, deveres e responsabilidades.

Deste modo, entende-se que deverão ser introduzidos novos mecanismos que assegurem que o sistema de Segurança Social se encontrará no futuro melhor preparado para enfrentar as consequências do envelhecimento da população, e que ao mesmo tempo procurem alterar as causas estruturais de tal fenómeno, em particular no que diz respeito à quebra continuada da natalidade.

Assim, considera-se que a primeira das medidas a adoptar, por se revelar justa e eficaz, tendo em conta os objectivos enunciados, é a introdução de um factor de ponderação no cálculo das novas pensões, relacionado com a evolução da esperança média de vida, o **Factor de Sustentabilidade**.

Efectivamente, o sistema de Segurança Social encontra-se hoje muito exposto à insustentabilidade futura, em boa medida fruto não só da evolução passada da esperança média de vida, mas também da evolução prevista nas próximas décadas (prevê-se que a esperança média de vida aos 65 anos aumente mais 4 anos até 2050).

É, pois, necessário, introduzir um mecanismo de ponderação que permita ajustar o sistema à evolução demográfica que se venha a verificar efectivamente. Propõe-se que as pensões futuras sejam ajustadas em função de um designado Factor de Sustentabilidade, que evoluirá em função do rácio entre a actual

e a futura esperança média de vida, permitindo que os futuros beneficiários de pensões se encontrem em igualdade relativa com os actuais pensionistas recebendo os recursos a que têm direito de modo ajustado ao maior número de anos em que previsivelmente deles beneficiarão.

Esta opção deixa a cada cidadão uma maior margem de opção, por oposição a um eventual aumento da idade legal de reforma, que automaticamente procederia a um ajustamento igual para todos, diminuindo o leque de escolha individual. Deste modo, cada cidadão poderá antecipar os efeitos previsíveis do Factor de Sustentabilidade, optando por descontar um pouco mais para o sistema público de pensões (segundo patamar) ou para os regimes complementares incluídos no terceiro patamar, ou ainda por trabalhar durante mais algum tempo (majorando a sua pensão), por forma a equilibrar, face à actualidade, a relação entre anos de trabalho e de pensão. Poderá não seguir nenhuma destas opções, aceitando o efeito do Factor de Sustentabilidade na distribuição dos recursos a que tem direito pelo número previsível de anos em que irá receber a sua pensão. No desenvolvimento da formulação de tal mecanismo, serão consideradas positivamente as situações relativas às carreiras contributivas muito longas, para as quais o impacte desta medida deverá ser, em termos relativos, necessariamente menor.

Esta é uma opção pela equidade entre gerações, uma vez que o ajustamento a introduzir só ocorrerá na estrita medida em que futuros grupos de pensionistas possam beneficiar efectivamente de mais anos de vida (e, portanto, de pensão) que os actuais, garantindo, pois, que os benefícios são no seu total iguais para vidas de trabalho iguais, e maiores para carreiras com mais anos de desconto para a segurança social.

Em segundo lugar, propõe-se a adopção de uma medida de grande responsabilidade, muito importante do ponto de vista da regulação das relações laborais, mas, sobretudo, decisiva no que respeita à sustentabilidade futura da Segurança Social.

Propõe-se a Substituição do Salário Mínimo Nacional como referencial de actualização e cálculo das Pensões Mínimas por um novo Indexante dos Apoios Sociais, e o **Estabelecimento de Regras claras e pré-definidas de Actualização das Pensões**, que deixarão de depender da discricionariedade da decisão política, passando a ser automaticamente definidos, de acordo com a evolução da situação económica, nos termos da regra a estabelecer em diploma legal.

Trata-se de um dos passos mais decisivos com vista a assegurar a sustentabilidade das políticas de protecção social. De facto, os aumentos das pensões sociais e mínimas, ocorridos muito particularmente desde 1995, colocaram os seus valores em patamares que são hoje reconhecidamente mais ajustados ao desejado objectivo de combate à pobreza, particularmente dos idosos. Acresce que recentemente se introduziu o Complemento Solidário para Idosos, que garantirá progressivamente, e até 2008, que nenhum cidadão acima dos 65 anos tenha que viver com recursos inferiores ao Limiar de Rendimentos estabelecido (actualmente € 300), reforçando substancialmente os instrumentos de combate à pobreza do sistema de protecção social.

Impõe-se, pois, que com responsabilidade, num momento em que mesmo a indexação a diversas percentagens do Salário Mínimo Nacional das pensões mais baixas foi já concluída (no ano de 2005), se definam regras claras e previamente conhecidas para a actualização futura da generalidade das pensões.

Propõe-se que sejam definidos percentuais diferentes de aumento das pensões, em função da evolução anual conhecida da inflação e do Produto Interno Bruto, por forma a que se utilizem responsabilmente os recursos disponíveis em cada ano, evitando que as decisões políticas de um ou mais anos possam fazer perigar o futuro do sistema de pensões.

Em qualquer caso, deverá ser uma premissa básica deste novo modelo de actualização das pensões que esteja sempre garantida a reposição do poder de compra das pensões mais baixas, por forma a que a capacidade aquisitiva dos pensionistas mais carenciados não se degrade em nenhum momento.

Por último, num quadro de desejável reforço da sustentabilidade da segurança social, e em ordem a complementar a dimensão de solidariedade profissional da fórmula de cálculo das pensões, mas tendo também em conta a contributividade do sistema, considera-se adequado proceder a uma limitação superior e a um congelamento nominal de todas as pensões com valores muito elevados, mas sempre em patamares socialmente aceitáveis.

A indexação global dos aumentos das pensões à evolução de variáveis objectivas é uma opção decisiva no sentido não só da salvaguarda do sistema de Segurança Social, como também do reforço da equidade inter-geracional do sistema de protecção social. Num sistema de repartição como é o português, é preciso assegurar em todos os momentos, que cada cidadão no activo tenha a certeza que tudo se está a fazer para que o nível das pensões para que está a descontar não seja de tal modo fixado, que possa fazer perigar a igualdade relativa no seu nível de pensão no futuro. Por isso, o estabelecimento preciso de regras de actualização das pensões, fortemente relacionadas com os factores que mais influenciam o desempenho do sistema de segurança social, é a melhor garantia que se pode dar a todos os cidadãos sobre o futuro da sua protecção social.

Em terceiro lugar, uma das medidas decisivas a adoptar diz respeito à reafirmação daquela que foi provavelmente a maior conquista dos últimos anos em matéria de segurança social: a nova fórmula de cálculo das pensões. Esta fórmula de cálculo, que tem em conta toda a carreira contributiva dos trabalhadores, e que diferencia o nível de formação da pensão, garantindo melhores taxas de formação aos trabalhadores de salários mais baixos, representou um grande avanço, mesmo ao nível europeu.

O que se propõe é que se possa entretanto reforçar o potencial de curto e médio prazo de tal reforma, através da **Aceleração dos Mecanismos de Transição para a Nova Fórmula de Cálculo das Pensões**, por forma a que mais rapidamente se possam fazer sentir os benefícios da maior justiça contributiva que tal fórmula induz. De facto, as novas regras reforçam a contributividade e a justiça social do sistema de Segurança Social. Reforçam a contributividade, porque se introduziu o princípio do cálculo da pensão com base na média dos

descontos de toda a carreira contributiva, penalizando a gestão das carreiras contributivas, que se verifica em muitas situações. De facto, não é aceitável que aqueles que podem, concentrem os seus descontos apenas no final da carreira contributiva, prejudicando todos os que descontam com verdade ao longo de toda a sua vida profissional. Por outro lado, esta nova fórmula de cálculo das pensões é mais justa, porque beneficia mais os trabalhadores com salários mais baixos, garantindo-lhes uma melhor relação entre a sua média salarial e a pensão que irão receber.

Em qualquer caso, a aceleração dos mecanismos de transição, sendo justa, nunca será de modo a fazer perigar a regra basilar de que os períodos contributivos ocorridos, serão sempre considerados tendo em conta a antiga fórmula de cálculo (que baseava o cálculo da pensão nos melhores dez dos últimos quinze anos da carreira).

O que se pretende é, sobretudo, garantir uma aplicação mais célere de um mecanismo que reforça no longo prazo o sistema de Segurança Social, através da solidariedade entre todos os trabalhadores, incentivando carreiras contributivas mais correspondentes com a realidade, e, portanto, garantindo níveis superiores de arrecadação de recursos e um cálculo das pensões melhor ajustado às novas realidades.

No que respeita às linhas estratégicas de reforma para tornar o sistema de segurança social mais ajustado ao envelhecimento da população, haverá ainda que prosseguir uma linha de actuação fortemente dirigida ao **Envelhecimento Activo**.

Assim, e na sequência dos diplomas já aprovados e da negociação em sede de Concertação Social ocorrida a propósito da reforma do subsídio de desemprego, alterar-se-ão os regimes de reforma antecipada, sempre no sentido de uma linha coerente de **Incentivo à Convergência da Idade Real de Reforma para os 65 anos**. Naturalmente que se continuará a atender a situações particularmente gravosas do ponto de vista social (por exemplo, no caso da reforma após desemprego manter-se-á um regime de antecipação sem penalização aos 62 anos), mas não deixará de se produzir legislação que tome actuarialmente neutra a antecipação da idade de reforma nos casos em que ela ocorre por opção individual do trabalhador, através do regime de flexibilização (que se encontra actualmente suspenso, mas será reposto com estas novas regras). Do mesmo modo, serão reforçados os mecanismos de incentivo a postecipação da idade de reforma, tornando-os mais amigáveis e de mais fácil ajustamento (por exemplo, introduzir-se-ão bonificações por cada mês de adiamento da idade de reforma face à idade legal de reforma – 65 anos, por oposição a situação actual em que os benefícios são mais rígidos, pois apenas assumem um carácter anual). Deste modo, criam-se também as condições para que o trabalhador possa ajustar mais facilmente a sua vida profissional às novas condicionantes demográficas, traduzidas no Factor de Sustentabilidade.

Toda a alteração do quadro legal de antecipação da idade de reforma será acompanhada de uma verdadeira estratégia de Promoção do Envelhecimento

Activo, com programas de intervenção especificamente dirigidos aos trabalhadores, mas também aos desempregados, com idade mais avançada, no sentido da valorização das suas competências e qualificações profissionais, num contexto em que as qualificações adquiridas ao longo de vida serão um factor cada vez mais decisivo para a plena integração e participação no mercado de trabalho.

Finalmente, enfrentar as tendências demográficas que se verificam actualmente, e que se prevêem para as próximas décadas é abordar de forma igualmente decidida, e com medidas concretas, o problema da natalidade. Os desequilíbrios que já se vão começando a verificar tem muito a ver com o declínio acentuado da taxa de natalidade nas últimas décadas. Por isso, há que dar resposta aos problemas percebidos como estando na origem de tal realidade, mas também criar incentivos adicionais à alteração da situação actual.

O actual Governo deu já um sinal importante em matéria de prioridade à criação de condições de conciliação da vida profissional e da vida familiar, ao lançar o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, no quadro do qual estabeleceu como objectivo o aumento em 50% das vagas em Creches, resposta social ligada à 1.ª infância onde os níveis de oferta são ainda muito escasos em Portugal.

Mas entende-se que é possível e desejável fazer mais, criando incentivos adicionais ao aumento da natalidade, reforçando igualmente a justiça do sistema de repartição da Segurança Social.

Em primeiro lugar, **Aumentando o Período de Concessão dos Subsídios de Maternidade e Paternidade a partir do 2.º filho** (com um acréscimo adicional a partir do terceiro filho), subjacente à concretização efectiva de partilha do tempo de licença entre os dois progenitores, por forma a acentuar a igualdade na assunção das responsabilidades familiares, mas sobretudo garantindo que a conciliação entre trabalho e família não prejudica mais a carreira profissional de um dos progenitores. Deste modo, estar-se-á a introduzir uma dimensão de incentivo directivo à natalidade no sistema de segurança social.

Mas é possível fazer mais, ligando mais a relação de cada cidadão com a Segurança Social com as suas opções em matéria de natalidade. Efectivamente, num sistema de repartição, em que o financiamento dos actuais pensionistas é garantido pelos actuais trabalhadores, a renovação geracional é essencial para assegurar o equilíbrio do sistema numa perspectiva de longo prazo. Por isso se julga ser justo **Diferenciar a Taxa Social Única dos trabalhadores em função do número de filhos**, ainda que de forma ligeira, e naturalmente, no início apenas para os trabalhadores mais jovens, para os quais tal alteração possa assumir o carácter de incentivo às opções individuais.

As políticas públicas não podem continuar alheias aos problemas da evolução dramática da natalidade. Precisamos de mais incentivo à recuperação da natalidade, e esta medida vai exactamente nesse sentido.

O conjunto de medidas enunciadas neste capítulo representa a reforma mais ambiciosa e completa do sistema de protecção social em ordem a fazer face à dinâmica da evolução demográfica, que há largos anos se antecipa, e para a qual

se impunha a apresentação de propostas concretas e de carácter estrutural, como as agora enunciadas. Mas tal preocupação não nos pode fazer esquecer a necessidade de ajustar o sistema de protecção social às novas realidades sociais, e é com esse propósito que se apresentam as propostas do capítulo seguinte.

3.2. Uma protecção mais eficaz, porque melhor ajustada à nova realidade social

Os desafios colocados nesta dimensão residem essencialmente na necessidade de reforçar a protecção social em eventualidades mais críticas e actualmente mais desprotegidas, a par com a possibilidade de rever a protecção noutras eventualidades onde a evolução da sociedade eventualmente justifique uma reavaliação dos termos actuais de atribuição das prestações existentes, mas sempre no respeito pelo princípio de reforço da equidade da protecção social.

Deste modo, a par de novos riscos sociais, surge sobretudo a necessidade de reforçar a protecção que o sistema de segurança social garante nalgumas eventualidades, casos da protecção às pessoas com deficiência ou com incapacidade absoluta para o trabalho, em que o nível das prestações não se encontra suficientemente ajustado às necessidades de uma vida com um mínimo de qualidade, ainda mais no caso de cidadãos cuja situação exige tantas vezes encargos adicionais significativos.

Em muitas das situações, justifica-se o aprofundamento do princípio da diferenciação positiva das prestações, particularmente em eventualidades nas quais os direitos estão menos ligados à carreira contributiva do próprio beneficiário.

Por isso propõe-se:

- **Reforço da protecção na invalidez**, em particular nas situações de grande ou total incapacidade, por ser justo que aos cidadãos que muito precocemente se encontram em situação de incapacidade total para o trabalho seja reconhecido o direito de uma protecção digna, assente no princípio de solidariedade nacional; em paralelo, dever-se-á melhorar o regime de acumulação de pensões de invalidez com rendimentos do trabalho, por forma a potenciar a activação das capacidades daqueles cidadãos que se encontrem ainda capacitados para contribuir com o seu trabalho para o reforço da economia do país, mas que, sobretudo, merecem uma oportunidade de motivação e dignificação individual, na situação tantas vezes difícil em que se encontram, e que poderão encontrar no desenvolvimento de uma actividade profissional.
- **Reforço da protecção garantida às pessoas com deficiência**, combinado com a implementação do princípio da diferenciação positiva. De facto, considera-se que é possível sistematizar e melhorar o leque de apoios hoje existentes para as pessoas com deficiência e as suas famílias, beneficiando mais aqueles que se encontram em situação de maior necessidade, seja tendo em conta os seus rendimentos e da sua família, seja no que respeita à verificação

de níveis elevados de limitação à autonomia do cidadão, que evidenciem a necessidade de apoio por parte de terceiros.

- **Reforço da protecção às famílias monoparentais**, uma realidade cada vez mais presente na sociedade portuguesa, que importa diferenciar, nomeadamente ao nível do abono de família, pois nestes casos a capacidade de ganho adicional encontra-se limitada, e as dificuldades para uma adequada conciliação da vida profissional e familiar são evidentemente maiores.
- **Revisão do regime da pensão de sobrevivência**, introduzindo um princípio de diferenciação positiva das prestações a atribuir a órfãos e cônjuges sobreviventes.
- **Revisão da protecção social no desemprego**, na sequência da proposta concertada com os parceiros sociais, no sentido do reforço do combate à fraude e à utilização abusiva da prestação, do aumento dos esforços na activação dos beneficiários e do reforço da contributividade da prestação.
- **Aprofundamento da Convergência dos Regimes de Protecção Social**, concretizada em 2005.

3.3. O aprofundamento da adequação e da diversificação das fontes de financiamento

A Lei de Bases da Segurança Social aprovada em 2000 veio consagrar dois princípios inovadores em matéria de financiamento, designadamente o princípio da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva. Na sua sequência, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 331/2001, que veio clarificar e dar mais coerência às fontes de financiamento da segurança social, reforçando as transferências do Orçamento de Estado, no sentido do financiamento do agora designado primeiro pilar do sistema através de receitas de impostos.

Entretanto, ocorreram alterações com algum significado no quadro conceptual de algumas das prestações da segurança social, pelo que importa visitar tal legislação à luz dos princípios agora reforçados de aprofundamento da distinção entre protecção básica de cidadania e prestações contributivas. Há que assumir consequentemente alterações importantes como por exemplo a introduzida no abono de família, que deixou em definitivo de depender da existência de uma carreira contributiva do beneficiário (que passou a ser a criança ou jovem), tendo mesmo sido sujeito à condição de recursos dos rendimentos do agregado familiar.

Importa pois aprofundar a reforma iniciada em 2000 e depois concretizada em 2001, pelo que se propõe, no respeito pelo princípio da adequação selectiva das fontes de financiamento:

- **O Financiamento dos Encargos Familiares exclusivamente por receitas do Orçamento de Estado**, tendo em conta que hoje estas prestações não apresentam qualquer relação com as carreiras contributivas.

- O **Financiamento igualmente pelo Orçamento de Estado de prestações sociais cuja atribuição seja sujeita a condição de recursos**, designadamente o subsídio social de desemprego, ou **ainda de isenções ou reduções temporárias das taxas contributivas**.
- A **Adequação do Financiamento** da Contrapartida Pública Nacional dos Fundos Comunitários destinados às Políticas de Emprego e de Formação, libertando assim o Orçamento da Segurança Social da parte de tal encargo que ainda suporta actualmente.

Por outro lado, há que reconhecer que a legislação relativa à base contributiva para a Segurança Social não conheceu nos anos mais recentes a mesma evolução, existindo hoje um número muito significativo de regimes diferenciados, e de isenções contributivas, que nem sempre se continuarão a justificar à luz dos objectivos que lhe deram origem. Por outro lado, o sistema denota dificuldades, dada a complexidade legislativa e a insuficiente clarificação da base de incidência contributiva do regime geral da segurança social. Por isso, com vista ao aprofundamento da **diversificação das fontes de financiamento**, importa introduzir algumas alterações com significado, que também limitarão o desvirtuamento da concorrência entre empresas na economia nacional, através do aproveitamento de eventuais lacunas legais:

- A aprovação do **Código Contributivo**, que permitirá a clarificação e alargamento da base de incidência contributiva a algumas componentes das remunerações, tendo em conta as novas realidades no mercado de trabalho e com vista a uma aproximação à base de incidência fiscal. A título de exemplo, refira-se a inclusão na base de incidência contributiva das indemnizações por extinção do contrato de trabalho por mútuo acordo, no montante que ultrapasse os limites mínimos legalmente estabelecidos (nos termos do acordado para a reforma do subsídio de desemprego).
- Avaliação da possibilidade de aprofundamento da revisão iniciada em 2005 ao regime dos trabalhadores independentes com vista a aproximar as remunerações convencionais às remunerações reais.
- Uma racionalização das taxas contributivas com vista a eliminar as taxas mais favoráveis que não se revelaram eficazes e hoje já não se justificam face às realidades económicas e sociais.

3.4. Estabilização das receitas do sistema: atacar de frente a evasão, eliminar a dívida à segurança social

O combate à fraude e evasão contributiva constitui uma dimensão fulcral para aumentar os recursos financeiros da Segurança Social, através da redução do stock da dívida existente, permitindo otimizar os recursos e maximizar a operacionalidade do Sistema, tornando a cobrança mais eficiente de modo a reduzir os fluxos de dívida gerados anualmente.

Ganhos importantes poderão resultar da melhoria dos esforços de combate à economia paralela, a subdeclaração ou não declaração de salários, com impacto significativo no longo prazo. Neste sentido, os principais esforços devem ser desenvolvidos nos próximos anos através do aprofundamento do cruzamento de dados com o fisco e outras fontes, por forma a detectar e corrigir eventuais discrepâncias na declaração de salários.

Neste âmbito, contudo, as medidas a implementar com resultados mais imediatos visam essencialmente a criação de novos instrumentos e mecanismos de reforço da recuperação da dívida, a execução mais célere da dívida constituída e o reforço da acção executiva através do aumento das penhoras e reversão de dívidas. Neste domínio está previsto:

- Desenvolvimento de uma estratégia global no sentido da **Eliminação da subdeclaração e ausência pontual de declaração de remunerações à Segurança Social**, através de aprovação de alterações legislativas e medidas operacionais de emissão automática de declarações de remunerações oficiosas para todas as empresas nesta situação. Esta medida constituirá uma dimensão estratégica e é a que assume um maior potencial no combate à evasão contributiva no curto e médio prazo.
- Revisão do regime de contra-ordenações da Segurança Social, agravando as penalizações, no âmbito da estruturação de estratégias coerentes de **Reforço da Criminalização dos Comportamentos de Evasão Contributiva**.
- Desenvolvimento de um sistema de monitorização das declarações de remunerações e contribuições pagas pelas empresas e trabalhadores independentes que desencadeie notificações centralizadas e automáticas a partir do Sistema de Informação Interna, sempre que se verifiquem irregularidades no registo de remunerações ou falta de pagamento de contribuições.
- Novo modelo de gestão da dívida apostando na **Instauração automática de processos de execução da dívida após 90 dias** da sua constituição e **Gestão automática das penhoras à Segurança Social**.
- Novo sistema informático de regularização de saldos e gestão da conta corrente.
- Melhoria da eficácia do cruzamento de dados com outras entidades, designadamente o fisco, na detecção automática de contribuintes incumpridores e selecção de entidades a fiscalizar, através de indicadores de risco.
- Novo sistema informático que permite a comunicação da vinculação / desvinculação de trabalhadores *on-line* bem como a consulta das remunerações declaradas pelo trabalhador.

Esta estratégia poderá ser ainda potenciada no futuro pelo aumento da capacidade de combate à evasão contributiva. A referida aposta no aprofundamento do cruzamento de dados com as diversas fontes, nomeadamente o Fisco, e a orientação das acções de fiscalização para as amostras de entidades seleccionadas a partir deste procedimento e para os sectores de risco, deverá permitir ganhos adicionais de receitas de grande relevância.

3.5. O reforço das poupanças complementares

O Governo adoptou já, no quadro do Orçamento de Estado para 2006, uma medida da maior importância no reforço das poupanças individuais para a reforma, reintroduzindo os benefícios fiscais aos planos de poupança individual para a reforma.

Entretanto, reforça-se a percepção de que os planos de pensões de base profissional não conheceram o desenvolvimento desejado, à excepção do sector de actividade onde representam o único pilar de protecção para a reforma dos trabalhadores, o sector bancário.

Contudo, existem importantes benefícios fiscais à constituição de planos de benefícios complementares por parte das empresas, designadamente ao nível da matéria relevante como custo fiscal em sede de IRC. Estes benefícios são particularmente reforçados no caso de ser garantida a individualização e portabilidade dos direitos.

Importa, pois, avaliar as razões que justificam o menor desenvolvimento deste segmento, que poderá revelar-se um pilar importante das poupanças complementares de base opcional, garantindo o desejado objectivo de alargamento da protecção social dos trabalhadores.

O Governo propõe-se, após discussão detalhada com os parceiros sociais, decidir sobre o aprofundamento dos benefícios fiscais às poupanças de base profissional, com particular benefício aos planos resultantes da negociação colectiva e aos que garantam os direitos individuais de cada trabalhador.

Apresentação

(António Oliveira das Neves)

Reflexão sobre o Impacto das Políticas Adoptadas no Rácio Económico de Dependência das Pensões Portuguesas de Velhice e de Invalidez

(Ana Castanheira)

Desigualdade e Pobreza Monetária em Portugal (1995-2001)

(Carla Machado, Rita Fernandes, Teresa Bomba)

Medição da Privação – Abordagem Metodológica

(Carla Machado, Rita Fernandes, Teresa Bomba)

A Privação nas Regiões da Grande Lisboa e Algarve (Estudos de Caso em 2004)

(Carla Machado, Fátima Nascimento, Rita Fernandes, Teresa Bomba)

Fundos de Reserva nos Sistemas Públicos de Segurança Social. Os Casos de Portugal e da Irlanda

(Carlos Manuel Pereira da Silva)

As Reformas da Segurança Social na UE

(Fernando Marques)

A Fiscalidade Enquanto Instrumento de Protecção Social – Avaliação de Resultados no Caso do Imposto Pessoal sobre o Rendimento (IRS)

(José C. Gomes Santos, Carla Rodrigues)

Trabalhar e Cuidar de um Idoso Dependente: Problemas e Soluções

(José São José, Karin Wall)

Envelhecimento e Barreiras da Idade no Emprego

(Luís Gomes Centeno)

A Evolução das Aspirações e Necessidades da População Envelhecida – Novas Perspectivas de Actuação e Intervenção

(Maria de Lourdes Quaresma, Susana Graça)

Trabalho, Família e Igualdade de Género no Direito Internacional

(Maria Josefina Leitão)

Pesquisa Bibliográfica Temática

Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social

PUBLICAÇÃO CO-FINANCIADA PELO FUNDO SOCIAL EUROPEU



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



Projecto apoiado pelo
Programa Operacional de Assistência
Técnica ao QCA III – Eixo FSE

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento
www.dgeep.mtss.gov.pt

ISBN 978-972-704-280-7



9 789727 042807