

**Universidades Lusíada**

Lança, Ana Raquel

**Políticas sociais : pobreza e desigualdades nas  
pessoas idosas**

<http://hdl.handle.net/11067/7225>  
<https://doi.org/10.34628/69y3-0039>

**Metadados**

**Data de Publicação**

2023

**Resumo**

O sistema político e as instituições sociais deverão refletir sobre as políticas de redistribuição, a proteção social, o emprego e a cobertura dos serviços públicos que respondem às necessidades. A par da longevidade provocada pelo aumento da esperança média de vida, muitos idosos vivem também isolados, constituindo-se assim indivíduos que simultaneamente experienciam a falta de suporte familiar e quadros de grande dependência. Com o presente artigo, pretende-se refletir sobre as desigualdades...

The political system and social institutions will have to reflect on redistribution policies, social protection, employment and the coverage of public services that respond to needs. In addition to the longevity caused by the increase in average life expectancy, many elderly people also live in isolation, thus constituting individuals who simultaneously experience a lack of family support and situations of great dependence. With this article, we intend to reflect on the inequalities of resourc...

**Palavras Chave**

Idosos - Assistência em instituições - Portugal, Idosos - Condições sociais - Portugal, Portugal - Política social

**Tipo**

article

**Revisão de Pares**

Não

**Coleções**

[ULL-ISSSL] IS, n. 61 (2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-07-27T09:03:03Z com informação proveniente do Repositório

**POLÍTICAS SOCIAIS:  
POBREZA E DESIGUALDADES NAS PESSOAS IDOSAS**

**SOCIAL POLICIES:  
POVERTY AND INEQUALITIES IN THE ELDERLY**

**Ana Raquel de Almeida Lança**

*Mestranda em Serviço Social ISSSL – Universidade Lusíada de Lisboa*

*ORCID: 0009-0009-7352-6525*

*DOI: <https://doi.org/10.34628/69y3-0039>*

*Data de submissão / Submission date: 16.05.2023*

*Data de aprovação / Acceptance date: 01.08.2023*



**Resumo:** O sistema político e as instituições sociais deverão refletir sobre as políticas de redistribuição, a proteção social, o emprego e a cobertura dos serviços públicos que respondem às necessidades. A par da longevidade provocada pelo aumento da esperança média de vida, muitos idosos vivem também isolados, constituindo-se assim indivíduos que simultaneamente experienciam a falta de suporte familiar e quadros de grande dependência. Com o presente artigo, pretende-se refletir sobre as desigualdades de recursos e oportunidades que marcam o percurso das pessoas idosas no acesso a serviços e respostas sociais na área do envelhecimento. A análise de vários indicadores retirados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e PORDATA (estatísticas sobre Portugal e a Europa) entre os anos 2000 e 2022, permitiu verificar que há uma forte relação entre a população idosa, a pobreza, as desigualdades e a saúde. A pobreza e as desigualdades socioeconómicas da pessoa idosa, levam a que as respostas procuradas sejam dadas pelo Estado, maioritariamente, através de acordos de cooperação com o terceiro setor. As famílias, não conseguindo responder enquanto cuidadores informais, procuram nas instituições as respostas que não conseguem dar. Conclui-se que a resposta política a este quadro passa pelo desenvolvimento de serviços de ação social, onde as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) se encontram inseridas, assegurando apoios materiais como participação e enriquecimento da vida pessoal e até direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Idosos; Instituições sociais; Desigualdades; Pobreza e proteção social.

**Abstract:** The political system and social institutions will have to reflect on redistribution policies, social protection, employment and the coverage of public services that respond to needs. In ad-

dition to the longevity caused by the increase in average life expectancy, many elderly people also live in isolation, thus constituting individuals who simultaneously experience a lack of family support and situations of great dependence. With this article, we intend to reflect on the inequalities of resources and opportunities that mark the journey of elderly people in accessing services and social responses in the area of aging. The analysis of various indicators taken from the National Institute of Statistics (INE) and PORDATA (statistics on Portugal and Europe) between the years 2000 and 2022, allowed us to verify that there is a strong relationship between the elderly population, poverty, inequalities and health. Poverty and socioeconomic inequalities of the elderly mean that the answers sought are given by the State, mostly through cooperation agreements with the third sector. Families, unable to respond as informal caregivers, look to institutions for the answers they are unable to provide. It is concluded that the political response to this scenario involves the development of social action services, where the Residential Structures for the Elderly (ERPI) are inserted, ensuring material support such as participation and enrichment of personal life and even fundamental rights.

**Keywords:** Elderly; Social institutions; Inequalities; Poverty and social protection.

## **Introdução**

A população a nível mundial está a ter um envelhecimento crescente. Esta situação tende a aumentar, estimando-se que nos próximos 30 anos, a população com 65 ou mais anos aumente 41%, aumentando também a necessidade de cuidados a este grupo populacional, devido ao conseqüente e natural aumento das dependências no idoso (Instituto Nacional de Estatística [INE], IP – Portugal, censos 2021).

As desigualdades de rendimentos são decisivas no agravamento de múltiplos problemas sociais e até na saúde psicológica dos indivíduos. Assiste-se a uma naturalização da pobreza e das desigualdades no idoso, que se torna perigoso pensar que determinados atributos sociais se possam confundir com dados biológicos e por isso, olhar-se para um idoso é a mesma coisa do que se olhar para um indivíduo com escassos rendimentos, como se fosse uma condição esperada para uma determinada idade. Há, no entanto, diferentes classes sociais neste grupo populacional, como em qualquer outro grupo (Mauritti, 2004 apud Capucha 2014, pp.114-115). Veremos ainda que, embora as classes sociais estejam sempre ligadas a diferenças, nem sempre se encontram ligadas a desigualdades. As desigualdades sociais são geradas em circunstâncias específicas. Assim, o acesso a determinados serviços resulta em desigualdades quando este é condicionado por uma ou várias circunstâncias

## **Metodologia**

O trabalho aqui apresentado é exploratório, dado que pretende fornecer uma visão geral e aproximada do objeto de estudo, ainda que de forma pouco profunda. O objetivo prende-se em

obter um maior conhecimento acerca do fenómeno por forma a servir a futuras investigações (Vilelas, 2022). Em simultâneo é também descritivo pois procura descrever a realidade, documentando os fenómenos e a forma como eles se manifestam. Como vantagem percebe-se a facilidade no planeamento e por norma são investigações realistas, como constrangimento entende-se que pode não ser objetivo e não ser possível obter todos os dados necessários (Vilelas, 2022).

No presente estudo, utilizaram-se métodos tradicionais de natureza secundária (dados bibliográficos) provenientes de registos já escritos por outros investigadores (Vilelas, 2022), recolhidos através de motores de busca como B-On, Scielo e Rcaap, assim como dados recolhidos de outras fontes de referência fidedigna (segurança social, Sistema Nacional de Saúde [SNS], INE, POR-DATA, legislação, entre outras). Sendo a informação recolhida a partir de diversas fontes como investigações, relatórios e estudos alojados na web, este tipo de técnica revelou algumas limitações como a qualidade e quantidade das fontes que se tornou excessiva e dispersa, o que exigiu uma análise mais demorada (Reis, 2022).

Com a análise de conteúdo na presente investigação, pretende-se explicar e sistematizar o conteúdo da informação recolhida. Segundo Vilelas (2022), a diferença entre uma leitura leiga e científica, está na forma como é interpretada a informação lida, bem como na importância que se dá ao material subentendido na mensagem (...). Desta forma, pretende-se ultrapassar o senso comum, alcançando uma visão crítica relativamente aos conteúdos investigados. No estudo que se apresenta, o objetivo desta técnica é heurística, ou seja, “visa enriquecer a pesquisa exploratória, aumentando a propensão para a descoberta e proporcionando o surgimento das hipóteses quando se examinam as mensagens pouco exploradas anteriormente” (Vilelas, 2022, p. 434). A informação foi selecionada e trabalhada, com vista a servir o estudo em causa, tendo sido excluída toda a informação de baixo rigor científico, bem como a informação que não se revelou pertinente para o trabalho. Posteriormente foi realizada uma leitura dos conteúdos, tendo sido registadas considerações finais sobre os dados obtidos.

## Resultados e contribuições

De acordo com Almeida (1992), os idosos constituem um dos grupos mais vulneráveis à situação de pobreza e exclusão social. Entre as características mais relevantes encontram-se as seguintes: baixo nível de instrução, percentagem elevada de idosos em situação de pobreza a residirem sozinhos, forte dependência das pensões e privação relativamente à habitabilidade.

Com a criação do SNS e a promulgação da lei de bases da segurança social, Portugal encontra-se hoje dentro de um padrão típico das sociedades mais desenvolvidas, influenciando positivamente a longevidade da população, sendo este um dos resultados do progresso social e que se encontra fortemente relacionado com o acesso a bons cuidados de saúde ao longo da vida, havendo assim também uma correlação entre a desigualdade e a saúde (Capucha, 2014). Posto isto, compreende-se a correlação existente entre pobreza e esperança média de vida, pois à medida que uma cresce, a outra diminui, uma vez que as condições socioeconómicas estão em estreita articulação com a longevidade, fruto do acesso a bons cuidados de saúde. No entanto, muitos idosos vivem isolados, constituindo-se assim indivíduos que simultaneamente experienciam a falta de suporte familiar e quadros de grande dependência, conforme defende Crispim (2021).

As desigualdades de oportunidade, fortemente presentes nestas situações, são geradas, substancialmente, pelas desigualdades de recursos, sobretudo pelas desigualdades de rendimentos assumindo assim, um papel estrutural e socialmente transversal (Costa, 2015).

Segundo Costa (2015), as desigualdades estão associadas a processos como os de “encontro” (grupos sociais antes separados), “imposição” (discriminação entre grupos), “negociação” (fronteiras entre grupos) e “transferência” (relacionamento entre grupos) e conforme sugere o mesmo autor, “[...] a delimitação de fronteiras, a constituição de grupos e formação de identidades coletivas estão muitas vezes associadas a distribuições desiguais de recursos e oportunidades”. Assim, e de acordo com o autor,



existem quatro grandes conjuntos de processos sociais que geram desigualdades (distanciamento, exclusão, hierarquização e exploração) (Costa, 2015), sendo os de “Distanciamento” e os de “Exclusão” os que predominam no acesso a diversos serviços de ação social, dado que, o fato de determinado candidato não ser admitido, e ver-se afastado (distanciamento) da instituição constitui-se como gerador de desigualdade perante os indivíduos admitidos. Também o fato deste afastamento ter como motivo uma incapacidade financeira (classe social), ele vê-se excluído (exclusão) devido a restrições seletivas. No entanto, nem tudo é gerador de desigualdades sociais nas dinâmicas sociais. Nesta situação concreta, a visibilidade das classes sociais atenua-se, na medida em que todos os utentes se constituem por igual dentro da instituição. Também o fato dos utentes serem detentores de direitos, com acesso a serviços vários e destinatários das políticas sociais, promove a igualdade e a inclusão.

As políticas sociais respondem a este cenário através dos serviços de ação social, assegurando apoios materiais como participação e enriquecimento da vida pessoal e até direitos fundamentais. Em Portugal o valor médio anual das pensões de velhice, invalidez ou sobrevivência pagas pela Segurança Social é de 6 200,90€ (PORDATA, 2021), tendo, a população idosa, necessariamente que procurar resposta nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) (SNS, 2020 apud Crispim, 2021). Isto marca uma das condições desiguais da sua existência. Segundo o Relatório 2022 - Pobreza e exclusão social em Portugal do Observatório Nacional da luta contra a pobreza (2022), em 2021, a população em risco de pobreza aumentou em 12% face a 2019.

Capucha (2014) ressalva que a recessão económica trouxe consigo a estagnação do investimento em novos e mais inclusivos equipamentos sociais, por estes constituírem uma despesa elevada. Simultaneamente, trouxe também carência extrema e com ela, necessidade de respostas sociais, entrando-se assim numa espiral complexa.

O autor defende que a austeridade veio agravar os problemas já existentes, nomeadamente, a descida dos valores das pensões,

o corte em medidas de apoio ao rendimento dos mais pobres e de luta contra a pobreza e a interrupção de programas de criação de equipamentos sociais, todos eles com forte incidência sobre os idosos.

Os países com Estados Sociais mais fortes responderam melhor ao contexto de crise, contrariamente aos países cujos sistemas de proteção estão privatizados (e que produzem mais desigualdades). O Estado, é por isso, a entidade melhor qualificada e maior responsável por assegurar a qualidade de vida aos idosos, incluindo a possibilidade de viverem de forma ativa a velhice, o que constitui o principal fator protetor contra riscos de doença, de empobrecimento, de exclusão e de segurança.

Nos últimos anos, e fruto do fluxo de entrada de pessoas com passados contributivos mais favoráveis em resultado da maturação do sistema, viu-se reduzido o peso relativo aos pensionistas, sendo que as prestações sociais tiveram, um forte impacto no declive da taxa de pobreza. No entanto, continuam a existir idosos com recursos bastante abaixo do que o necessário para chegar a serviços de que necessitam, o que vem reforçar a condição desigual que tem marcado a sua existência. Ainda assim, não tem sido por se encontrarem numa condição de maior vulnerabilidade que deixam de ser alvo de cortes nos rendimentos ou de outras medidas regressivas, criando uma situação bastante delicada social e economicamente no plano nacional e europeu (Capucha, 2014). A pobreza está diretamente ligada às desigualdades sociais de recursos e oportunidades, vitais e existenciais, na medida em que as pessoas em situação de pobreza se constituem como mais vulneráveis às doenças, assim como também veem os seus direitos colocados em causa. As desigualdades de recursos são importantes para a adoção de estilos de vida mais ou menos saudáveis, o que contribui para explicar a longevidade socialmente desigual (Costa, 2015).

Existe um agravamento da pobreza ocorrido na maior parte dos países da UE (União Europeia), o que traduz a deterioração das condições de vida e reflete um claro insucesso da estratégia Europa 2020, que se propunha atingir até este ano uma redução

de 20 milhões de pessoas em risco de pobreza e exclusão social na UE. Com o programa de ajustamento, acentuaram-se as desigualdades, contudo, as famílias mais idosas foram as menos afetadas neste período dado as transferências sociais não terem sido submetidas ao incremento de impostos. Desta forma, pode dizer-se que as transferências sociais geraram algum efeito equalizador e redutor da pobreza, ainda que na prática, tal não seja significativo para o seu bem-estar. O agravamento das condições sociais é o resultado quer das políticas seguidas, quer da crise económica. Ser pobre não é somente ter um rendimento insuficiente, é sobretudo uma situação de incapacidade de acesso a bens e serviços que permitem usufruir de um nível de vida adequado à sociedade em que se vive (Rodrigues et al., 2016). Na questão da saúde, que está amplamente interligada à pobreza e às desigualdades, importa dizer que existem cerca de 4,9 médicos por 1000 habitantes, sendo que apenas na área metropolitana de Lisboa, esse número sobe para 6,3 médicos por 1000 habitantes (PORDATA, 2021).

Costa (2015) refere que a análise das relações de pobreza, implica entender as condições estruturais, como por exemplo a distribuição de riqueza, mas entender também as redes sociais assim como as ações institucionais, nomeadamente as políticas públicas (na redistribuição de rendimentos). Stiglitz (2014), refere que a desigualdade não é inevitável, sendo que as forças que as têm criado são de autorreforço.

As ERPI funcionam como resposta à proteção social, tendo tido um crescimento significativo nos últimos vinte anos (53%) (Gabinete de Planeamento e Estratégia [GPE] 2021 apud Crispim, 2021), dando resposta à satisfação das atividades de vida diária dos utentes, assim como promovem a inclusão e a participação em atividades da comunidade, independentemente do grau de autonomia do indivíduo.

A preocupação crescente com a pobreza tem-se espelhado nos montantes destinados à ação social e no aumento que estes têm tido. Os idosos estão entre os grupos que mais dependem destes apoios para a sua sobrevivência, dados os baixos valores recebidos através das pensões de reforma.

## Considerações finais

O Estado e as instituições sociais têm um papel preponderante na resposta à pobreza, dado que as medidas de proteção social passam, em Portugal, pela segurança social, através do regime geral e do regime não contributivo, que ajuda, entre outros grupos, as pessoas idosas através de prestações sociais (Almeida et al., 1992). Segundo o mesmo autor, a ação social, procura responder a problemas através da prevenção e reparação de situações de carência, ainda que uma franja da população não detenha critérios de elegibilidade para usufruir de determinados apoios.

A taxa de cobertura de respostas sociais para as pessoas idosas tem evoluído de forma positiva nos últimos vinte anos, no entanto, o aumento acelerado da população com 65 ou mais anos, tem condicionado o crescimento da taxa de cobertura destas, o que na prática se traduz na pouca oferta de respostas face à população idosa residente (Gabinete de Estratégia e Planeamento – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Carta Social, 2020).

A pandemia por COVID 19, mostrou que as fragilidades sistémicas existem e, conseqüentemente, existe a necessidade de fortalecer o sistema de proteção social. As mulheres são quem vive mais anos, embora com mais problemas de saúde, sendo simultaneamente quem menos pode pagar cuidados, constituindo-se assim como um grupo mais vulnerável. Cerca de 75% dos idosos a necessitar de cuidados, vê os seus rendimentos reduzidos para menos do que o limiar de risco de pobreza, quando adquire serviços de cuidados de que necessita, fora do sistema de proteção social. Embora os cuidados informais possam ser uma opção, outras vezes vêm-se como sendo a única alternativa face à falta de cuidados formais, na maioria das vezes, por motivos financeiros. A proteção social, pode e deve desempenhar aqui um papel fundamental (Long-term care report, 2021, European Commission)

Segundo o mesmo relatório, o sistema social deve igualmente preocupar-se em garantir a prestação de cuidados acessíveis a todos, de forma financeiramente sustentável, aproveitando as lições

da pandemia para melhorar a capacidade de resposta e resiliência. A análise regular dos cuidados a nível da UE é crucial para a boa elaboração de políticas. É importante que todas as pessoas que necessitam, possam pagar os cuidados com a ajuda da proteção social, estando este direito consagrado no Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Long-term care report, 2021, European Commission). Assim, a proteção social é potencialmente menos eficaz para aqueles que mais dela precisam. É preciso criar estratégias para ultrapassar estas questões. O envelhecimento saudável e ativo pode prevenir situações de dependência e consequente necessidade de cuidados. A incapacidade destes serviços responderem à população, leva à ação de solidariedade coletiva, o que origina o aprofundamento das redes sociais de proximidade e de apoio. Este quadro acaba por trazer dificuldades àqueles que se encontram mais isolados socialmente, agravando as desigualdades sociais, sobretudo em contextos em que os serviços públicos e políticas sociais são limitados.

O serviço social é determinante na medida em que deve influenciar a delimitação de políticas de médio e longo alcance capazes de transformações estruturais que promovam a igualdade, robustecendo a intervenção do Estado na proteção social. De acordo com Carmo et al., (2022), é preciso intervir na raiz do problema e travar as condições socioeconómicas desiguais de que partem os indivíduos, atuando não só na “cura”, mas sobretudo na prevenção. Em causa estão diferenças relacionadas com classe social, género, etnia, idade, entre outras, que influenciam os comportamento e estilos de vida e consequentemente a saúde de cada um. Isto resulta em padrões de doença, nomeadamente no crescendo de doenças crónicas e degenerativas muito associadas ao envelhecimento. O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), através da Rede Nacional de Cuidados Continuados (RNCC) e Cuidados Paliativos, revela algumas medidas para a melhoria da qualidade de vida da população idosa. Carmo et al., (2022) defende que, ao contrário do que acontece com a saúde e com a educação, o regime de cuidados em Portugal, não codificou constitucionalmente os cuidados sociais como um direito. O regime de cuidados assen-

ta numa auto-inibição do Estado na provisão direta de cuidados sociais, delegando essa responsabilidade para as famílias e instituições do setor privado não lucrativo (IPSS). O Estado tem-se reservado apenas para as funções de financiamento e regulação. O peso político do terceiro setor tem conseguido que as políticas públicas optem pela externalização dos cuidados que estão inscritos no nosso sistema de proteção social. Face ao panorama demográfico, o cuidado às pessoas idosas deverá ser alvo de grande atenção por parte das políticas públicas, assim como o setor financeiro deve ser tido em conta, dada a sua importância na reprodução de desigualdades nas sociedades contemporâneas. É necessário construir políticas de igualdade que assentem em diferentes focos de intervenção, com ação em diversos setores da vida social. Importa referir que as políticas devem contribuir para a concretização da democracia e participação cívica nas instituições públicas ou privadas, assim como na organização social local e comunitária, atenuando as desigualdades sentidas (Carmo et al., 2022).

### Referências Bibliográficas

- Almeida, J. F., Capucha, L., Costa, A. F., Machado, F. L., Nicolau, M. I., & Reis, E. (1992). *Exclusão Social. Fatores e Tipos de Pobreza em Portugal*. Celta Editora.
- Capucha, L. (2014). Envelhecimento e políticas sociais em tempos de crise. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 74, 113–131.
- Carmo, R. M., Tavares, I., & Cândido, A. F. (Orgs.). (2022). Que futuro para a igualdade? Pensar a sociedade e o pós-pandemia. Observatório da Emigração, CIES-IUL, ISCTE-IUL [online]. <http://hdl.handle.net/10071/24697>
- Costa, A. F. (2015). *Desigualdades contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais.
- Crispim, R. (2021). Institucionalização na velhice: uma revisão sistemática da literatura sobre preditores em contexto de Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI). *Methaodos Revista de Ciências Sociais*, 9, 258–271.
- European Commission. (2021). *2021 Long-Term Care Report: Trends,*

- challenges and opportunities in an ageing society: Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (Volume 1)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online]. <https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/2021/07/KE-09-21-202-EN-N-1.pdf>
- Gabinete de Estratégia e Planeamento – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (Ano de publicação não especificado). *Carta Social*.
- Instituto Nacional de Estatística, IP – Portugal. (2021). *Censos 2021*.
- Observatório Nacional da Luta contra a Pobreza. (2022). *Pobreza e exclusão social em Portugal: Relatório 2022*.
- PORDATA. (2021). *Pensão média anual da Segurança Social: total, de sobrevivência, de invalidez e de velhice* [Online]. <https://www.pordata.pt/>
- Rodrigues, C. F. (Coord.), Figueiras, R., & Junqueira, V. (2016). *Desigualdade de rendimento e pobreza em Portugal. As consequências sociais do programa de ajustamento*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Stiglitz, J. (2014). *O preço da desigualdade*. Lisboa: Bertrand Editora.
- The European Parliament, The Council, The Commission. (2019). *O Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 20 princípios* [Online]. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pt](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt)