

Envelhecimento e políticas sociais: novos desafios aos sistemas de protecção

Protecção contra o “risco de velhice”: que risco?

Luis Capucha *

Resumo

Um dos traços estruturais marcantes das sociedades contemporâneas mais desenvolvidas é o fenómeno do envelhecimento da população. Tal envelhecimento, que constitui um notável progresso social atribuível em larga medida ao sucesso das políticas de saúde e de protecção social, contribui, conjuntamente com outros factores (como o desemprego), de modo algo paradoxal, para colocar em causa alguns dos equilíbrios financeiros e institucionais que sustentam essas políticas. O problema é agravado em Portugal, dado que o sistema de protecção e acção social não atingiu nunca níveis de desempenho que assegurassem a todos os idosos uma qualidade de vida minimamente digna de acordo com os direitos de cidadania que lhes assistem. Depois de sucintamente caracterizado o fenómeno do envelhecimento em Portugal e de apresentados dados relativos à vulnerabilidade de uma boa parte da população idosa à pobreza extrema, argumenta-se no presente artigo que os riscos associados um envelhecimento sem qualidade de vida não podem ser prevenidos fora do quadro da melhoria dos níveis de prestação do sistema de segurança social, por um lado através do aumento das pensões mais baixas e, por outro lado, através da promoção da qualidade e do alargamento da rede de prestação de cuidados e serviços sociais, com particular concentração do esforço público na resposta às necessidades dos idosos mais carenciados.

Palavras-chave: *envelhecimento; segurança social; pobreza.*

Os sistemas universais de protecção social foram construídos, segundo modelos mais ou menos diferenciados (Esping-Anderson, 1990; Ferrera et al. 2000)¹ para proteger os trabalhadores e as suas famílias (nos modelos de inspiração bismarkiana) ou o conjunto dos cidadãos (segundo a perspectiva beveridgiana) contra as consequências de uma diversidade de riscos. Entre eles encontra-se o “risco de velhice”, um dos mais relevantes e também consumidor de maior volume de recursos.

* Professor no ISCTE. Investigador no CIES. Contacto: luis.capucha@iscte.pt

A expressão “risco” encontra-se presente na legislação portuguesa e internacional de todas as épocas referente aos esquemas de pensões de reforma devidas a pessoas que, por razões de idade – entre outras – abandonam a vida activa (Maia, 1984). Trata-se provavelmente de um vício de linguagem, nem por isso menos espantoso e paradoxal, o que leva a que o envelhecimento, como aliás outros fenómenos como a maternidade, seja qualificado na linguagem normativa da protecção social através da palavra igualmente utilizada para qualificar o desemprego, os acidentes de trabalho, a doença, a invalidez ou a pobreza.

O processo de envelhecimento da população e as consequências daí resultantes para as famílias, a segurança social e a saúde, provavelmente acentuadas por efeitos não pretendidos da vulgarização fora do campo científico da metáfora da “sociedade de risco” utilizada para caracterizar algumas das tendências de transformação das sociedades de capitalismo tardio (Beck, 1992), podem ter acentuado o sentido negativo da noção de risco de envelhecimento.

Ora, em boa verdade, não é aceitável que o envelhecimento seja considerado como um risco. Pelo contrário, é um bem, resultado da melhoria generalizada das condições de vida, em larga medida induzida pelo sucesso de políticas sociais públicas como as de saúde, de redistribuição de rendimentos (em particular de segurança social) e de trabalho. O risco existe, isso sim, por um lado porque o último troço da vida, cada vez mais longo para a maioria das pessoas, pode ser vivido sem a qualidade a que qualquer cidadão tem direito e, por outro lado, porque a gestão das políticas sociais pode revelar-se ineficaz para evitar rupturas nos equilíbrios geracionais existentes, fundadores da confiança nos estados providência e nas democracias modernas. O problema que se coloca, então, às políticas relacionadas com o envelhecimento é o de encontrar os mecanismos certos para garantir a solidariedade intergeracional no presente e no futuro e para responder às necessidades emergentes com o envelhecimento.

São de há muito conhecidos os fenómenos do envelhecimento na base e no topo da pirâmide etária (Nazareth, 1988). Na base, as baixas taxas de fecundidade e natalidade fazem com que a proporção dos mais novos seja cada vez menor (Almeida et. al, 2002). Apesar do crescimento da imigração e do contributo para o rejuvenescimento daí resultante (porém insuficiente para superar o problema da quebra das taxas de natalidade e de fecundidade), pela primeira vez em 2001 o recenseamento geral da população regista uma proporção de pessoas com menos de 14 anos inferior à das pessoas com 65

anos ou mais. De resto, não apenas aumenta a proporção dos idosos como principalmente aumenta a esperança de vida e crescem categorias como a dos “grandes idosos”, expressão que resulta da crescente visibilidade do seu peso.

Quadro nº 1
Envelhecimento da população portuguesa

	65 e mais anos	75 e mais anos	80 e mais anos	100 e mais anos N
1960	8,0	2,7	1,21	0.01
1970	9,7	3,2	1,47	0.01
1981	11,4	3,9	1,71	0.01
1991	13,6	5,4	2,6	0.01
2001	16,4	6,8	3,4	0.01
N (2001)	1.693.493	701.366	353.300	589

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População

Os números falam por si mesmos. A proporção das pessoas com mais de 65 anos, 58,2% das quais eram mulheres em 2001, tem vindo a crescer desde há quatro décadas, período no qual duplicaram. O crescimento foi de 1,7 pontos percentuais (p.p.) de 1960 para 1970 e deste ano para 1981, tendo depois o ritmo de crescimento sido maior, passando para 2,2 p.p. entre 1981 e 1991 e 2,8 p.p. até 2001.

Esta aceleração do ritmo de crescimento é mais evidente ainda na faixa etária das pessoas com 75 anos ou mais (o crescimento foi de 0,5 p.p., 0,7 p.p., 1,5 p.p. e 1,4 p.p. respectivamente entre os censos de 1960 e 1970, 1970 e 1981, este ano e 1991 e depois até 2001).

Se a proporção das pessoas com mais de 75 anos cresceu 2,5 vezes entre 1960 e 2001, esse crescimento foi de 2,8 vezes na faixa etária das pessoas acima de 85 anos, tendo o respectivo peso duplicado no pequeno período entre os anos de 1981 e 2001. Parece poder colocar-se, assim, a hipótese de que a aceleração do ritmo de envelhecimento acompanha o ritmo de expansão das políticas sociais, cujos pontos de viragem podemos situar no 25 de Abril, nos períodos de preparação e pós-adesão à CEE (1984-89) e depois no período entre 1995 e 2000 (Capucha, 2005).

Quer o índice de envelhecimento, quer o de longevidade cresceram, situando-se respectivamente em 104,5 e em 41,4 no Continente em 2001. Em ambos os casos as mulheres detêm uma clara supremacia. Quanto ao índice de envelhecimento o valor para elas era de 124,3 contra 85,7 no caso dos homens, sendo o índice de longevidade de 44,1 para as mulheres e 37,8 para os homens.

Do lado da demografia as notícias são, portanto, muito boas e as perspectivas para quem está ou se aproxima dos 65 anos, são de alento. No entanto, quanto à qualidade de vida, os contrastes sociais acentuam-se nas idades mais avançadas.

Quadro n.º 2
Indicadores de pobreza

	1995	1998	2001
Risco de pobreza dos reformados, após transferências	34	30	25
Risco de pobreza entre a população com + 65 anos	38	35	30
Risco de pobreza de agregados de um adulto isolado com + 65 anos	57	52	46
Risco de pobreza dos agregados de um adulto isolado	34	33	28

Fontes: Eurostat, Household Panel; Instituto da Segurança Social

A evolução de alguns dos indicadores desse contraste no último dos períodos mencionados revela uma dinâmica positiva e, ao mesmo tempo, uma particular vulnerabilidade à pobreza por parte da população idosa.

Assim, apesar de uma diminuição acentuada das taxas de pobreza entre os idosos, ela persiste muito acima da média. De facto, as taxas de pobreza entre a população total eram de 23%, 21% e 20% respectivamente em 1995, 1998 e 2001, mas entre os reformados situavam-se cinco pontos percentuais (p.p.) acima da média neste último ano, apesar da descida acelerada de 34% no primeiro daqueles anos para 30% em 1998 e para 25% em 2001. Entre a população com mais de 65 anos esta diferença era dupla (10 p.p.) em 2001, apesar do decréscimo de 38% para 30% entre 1995 e 2001. Particularmente gravosa é a situação dos isolados. Se para o total dos adultos isolados o decréscimo da taxa de pobreza foi de 34% em 1995 para 33% em 1998 e para 28% em 2001 (ficando, portanto, 8 p.p. acima da média neste ano), quando apenas consideramos os idosos isolados os valores sobem para 57% em 1995 (quando a taxa de pobreza em Portugal, recorde-se, era de 23%), para 52% em 1998 (taxa de pobreza geral de 21%) e para 46% (20% no total do país) em 2001. Quase metade dos idosos isolados eram pobres em Portugal no início do século XXI!

Este problema é confirmado por outras abordagens à vulnerabilidade da população idosa. Assim, segundo o Instituto Ricardo Jorge, o custo de uma dieta alimentar mínima para o escalão etário 60-74 anos em 2000 era de 895,57 €/ano, o que colocava cerca de 40% da população mais velha em situação de má nutrição e 7,4% em situação de pobreza absoluta (Albuquerque et. al, 2004).

Rosário Mauritti (2004) construiu uma tipologia dos diferentes modos de vida da população idosa, concluindo que 33,1% integra a categoria dos “consumos elementares de sobrevivência” e que 23,8% se enquadram no tipo do “não consumo” – trata-se neste caso dos idosos mais velhos, de menores rendimentos, menos escolarizados, mais presentes nos meios rurais e mais isolados.

O problema do isolamento emerge, assim, em todos os indicadores, como um factor relevante de vulnerabilidade. Insistamos um pouco na verificação dos dados disponíveis. Segundo o Recenseamento Geral da População em 1991 a proporção dos isolados entre as pessoas com mais de 65 anos era de 18,2%. Este valor subia para 23,2% entre os maiores de 75 anos. Dez anos depois, em 2001, ambas as proporções tinham crescido, respectivamente para 19,7% e 25,7%. As mulheres, com maior longevidade, são particularmente atingidas pela situação, sendo a proporção de isolados mais do que dupla da dos homens na faixa etária acima dos 75 anos.

É nesta faixa etária que se coloca com maior acuidade o problema da autonomia na realização de tarefas correntes na vida quotidiana. Com a família totalmente ausente, ou na situação em que os idosos apenas podem contar com um companheiro/a igualmente idoso/a, aos problemas da pobreza juntam-se os relativos à fruição de um dia-a-dia em condições minimamente satisfatórias. Para além da questão da distribuição dos rendimentos, coloca-se assim o foco na rede de equipamentos de apoio social.

Processos como o das migrações, da diminuição da dimensão dos agregados domésticos, da multiplicação de modelos de organização familiar do decréscimo das famílias complexas, da crescente segmentação de esferas institucionais e das redes de sociabilidade, da crescente participação feminina no mercado de emprego, impedem cada vez mais que os idosos encontrem na família os prestadores de cuidados de que carecem (Torres, 2001; Aboim e Wall, 2002; Guerreiro, 2003). Acresce a esta impossibilidade material a crescente preferência por modelos de relacionamento com os filhos, netos ou outros familiares centrados essencialmente nas dimensões afectivas, em detrimento das funções de apoio material, que geram dependência e que, por isso, muitas vezes são consideradas como ameaça à manutenção de uma relação equilibrada e expressivamente mais rica.

De resto, mesmo que, por mera hipótese, fosse possível reconstruir a prestação de apoio aos idosos dependentes no quadro familiar, restituindo-lhe a importância que aparentava e possuía no passado (em particular no quadro das estratégias de preparação da velhice no seio das famílias camponesas), tal solução não seria hoje aceitável.

Em primeiro lugar, porque muitas vezes as pessoas temem as consequências, no plano dos afectos, de uma relação prolongada de dependência com os descendentes. Em segundo lugar, porque para as famílias mais pobres os cuidados prestados seriam igualmente pobres, dado que a família, podendo redistribuir recursos no seu interior, não pode fazer o mesmo no plano alargado da vida em sociedade, promovendo equidade na estrutura das desigualdades entre as diferentes famílias (Vasconcelos, 2002). A evidência da má qualidade daqueles serviços está na própria evolução da longevidade a partir do momento em que o estado assumiu responsabilidades no domínio social e da saúde, substituindo funções que geralmente eram (mal) desempenhadas pela família.

Postas as coisas nestes termos, para além de não ser conveniente, não é possível atender às necessidades das pessoas idosas sem o desenvolvimento de duas áreas de política centrais para a coesão e a solidariedade entre as gerações: a política de acção social e a política de pensões.

No caso da primeira trata-se, em primeiro lugar, de expandir os equipamentos sociais destinados a este segmento da população. Segundo dados da Carta Social de 2002, o número de lugares disponíveis em Centros de Dia não ultrapassava os 30.000. Os lugares em Lares e Residências eram 50.000, cobrindo apenas 9,0% da população com mais de 75 anos, idade a partir da qual esta resposta começa a ser a única saída conveniente nos casos de perda de autonomia que se vão tornando mais frequentes com o aumento da idade, penalizando em particular os idosos de menores recursos que não podem pagar os preços praticados no sector privado nem podem contribuir com donativos para a admissão em muitos dos equipamentos da rede solidária que utilizam esse procedimento. O apoio domiciliário, por seu turno, apenas disponibiliza respostas para cerca de 38.000 idosos (6,84% dos que têm mais de 75 anos). Sendo uma solução tecnicamente preferível ao Lar ou Residência, quer do ponto de vista da qualidade de vida dos idosos que não são totalmente dependentes, quer do ponto de vista dos custos, é porém menos praticada, em parte porque soluções inovadoras, como a da prestação de cuidados por parte de vizinhos devidamente treinados, escolhidos pelos próprios idosos e enquadrados pelos serviços públicos de acção social, são obstruídas pela pressão das instituições civis que dominam o sector.

Em qualquer dos casos, a escassez das respostas é um elemento fortemente penalizante para boa parte dos idosos que se vão sentindo simultânea e cumulativamente mais isolados e menos capazes de desempenhar autonomamente e com segurança actividades quotidianas mais ou menos elementares

como preparar refeições, cuidar da higiene pessoal e da casa, conviver ou deslocar-se.

Por outro lado, como demonstrou o levantamento da qualidade dos equipamentos realizado no âmbito do “Plano Avô”, as respostas existentes, para além de insuficiente, nem sempre possuem a qualidade mínima estabelecida na Lei. Torna-se prioritária no domínio dos cuidados à prestar às pessoas idosas, uma política de acção social assente em três pilares básicos: (i) assegurar a qualidade de toda a rede de equipamentos existentes; (ii) expandir essa redeⁱⁱ de modo a cobrir a totalidade da procura e fazendo que esta coincida com o tipo de oferta, tendo em conta a missão de cada tipo de valência e, (iii) por fim, implementar procedimentos de clarificação da relação entre o estado e os diferentes prestadores de serviços, assegurando que é dada prioridade na utilização dos apoios públicos aos idosos mais pobres e diversificando as vias da atribuição dos apoios, estimulando o financiamento directo da procura e aumentando assim a possibilidade de escolha por parte das pessoas.

A segunda área de desenvolvimento político indispensável é a da protecção social e, em particular, a das reformas mais baixas quer do sistema contributivo, quer do não contributivo. Nesta matéria foram anunciados passos, nomeadamente o da convergência das pensões mais baixas com o limiar de pobreza que a serem concretizados terão efeitos muito determinantes. Mas nada assegura que esses anúncios se tornem realidade num prazo razoável e tudo indica, pelo contrário, que o ritmo de execução das promessas será fortemente desacelerado em nome da saúde das finanças públicas.

Quando em 2002 o governo então eleito tomou posse, a situação da sustentabilidade da Segurança Social era conhecida. Estudos publicados pelo anterior Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2002) ou por técnicos dos respectivos serviços de estudos (Santos e Ferreira, 2002), mostravam que com a implementação da reforma do sistema, a sustentabilidade era um problema apenas de longo prazo, havendo tempo para negociar as soluções adequadas. Falamos nomeadamente do reforço do Fundo de Capitalização que deveriam crescer até atingir pelo menos o valor equivalente a dois anos de cobertura de todos os encargos do sistema, (naquele ano de 2002 cobriam seis meses), a consideração de toda a carreira contributiva para efeitos do cálculo das pensões e, medida determinante a este respeito, o aumento da idade média efectiva da reforma em cerca de três anos.ⁱⁱⁱ A sustentabilidade do sistema de pensões estaria assegurada até meados do século XXI, ao mesmo tempo que se poderia cumprir o objectivo de melhorar o desempenho ao nível do montante das prestações.

De então para cá a opacidade cresceu e não se conhecem projecções mais recentes, nem sequer se a lei tem vindo a ser cumprida nos aspectos acima enunciados ou se, pelo contrário, se despenderam meios que deveriam ser reservados.

De qualquer modo, nada leva a crer que a situação portuguesa seja mais complicada do que a da Europa no seu conjunto. Na verdade, ao que tudo indica, Portugal tem ainda uma margem para progredir, embora cada vez mais estreita dado que na média europeia os custos com a segurança social ou estabilizaram ou decresceram – dada a introdução de medidas de correcção de uma tendência de crescimento insustentável em vários estados-membros com sistemas particularmente generosos, o que não é o nosso caso – enquanto no nosso país prosseguem uma trajectória ascendente.

Quadro n° 3
Despesa com a protecção social, em % do PIB (Portugal e UE15)

	1980	1991	1996	2000	2002
Portugal	12,8	17,2	21,2	22,7	25,4
UE15	24,3	26,4	28,4	27,3	28,0

Fonte: Eurostat, *Newcronos*

Por outro lado, se ainda não atingimos a média europeia e podemos ainda introduzir ajustamentos que nos permitem evitar o risco de ruptura catastrófica que há tanto tempo se anuncia (Carreira, 1996; Campos, 2000), há que notar a nossa margem de progressão é ainda maior quando medimos a intensidade do esforço. De facto, em 2002, a despesa média per capita em segurança social era de € 4.298,00 (em ppc) por ano em Portugal contra € 6.784,00 na UE15.

Quadro 4
despesa média anual per capita em segurança social (Portugal e UE15, ppc)

Ano	1980	1986	1990	1996	2000	2002
Portugal/UE15	31,2	31,4	38,0	48,2	59,3	63,7

Fonte: Medina Carreira (...); Eurostat, *Newcronos*.

O défice na intensidade do esforço de protecção social não deixa de se reflectir negativamente nos idosos de menores recursos. De facto, no último período para o qual possuímos informação sobre a pobreza (1995-2001), o contexto geral foi de crescimento do rendimento disponível entre as famílias, incluindo as mais pobres, tendo o limiar de pobreza (60% do rendimento mediano por adulto equivalente) subido cerca de 40,5% entre 1995 e 2001.

Quadro nº 5

Limiares de pobreza e valores das pensões social e mínima do regime geral

Valor do limiar de pobreza (Euros/ano)	2555	2989	3590
Valor da pensão social	1222	1599	1833
Valor da pensão mínima do regime geral	1927	2186	2514

Fontes: Eurostat, Household Panel; Instituto da Segurança Social

Porém, as pensões mais baixas cresceram, mas bastante menos: a pensão social subiu 30,5% e a pensão mínima do regime geral subiu 30,4%. Em 2001 a primeira não ultrapassava 51% do limiar de pobreza e a segunda 70%. Beneficiavam dessas pensões respectivamente 104.847 e 636.000 pessoas. A gravidade da situação destas pessoas, às quais se poderiam acrescentar os pensionistas com pensões situadas entre os mínimos e os limiares de pobreza, é chocante.^{iv}

Pode-se argumentar que os objectivos de equilíbrio macro-económico são fundamentais para o desenvolvimento do país e que isso implica racionalizar despesas com a protecção social, reforçar as políticas activas por relação às passivas, ou pedir um esforço às actuais gerações activas em nome do seu próprio futuro (quanto inactivos) e do dos seus filhos. Mas o que não é aceitável é pensar que se podem resolver os problemas da economia, da inépcia da máquina fiscal e da incapacidade de inovação empresarial mantendo em condições próximas da máxima pobreza uma parte tão importante dos cidadãos, como são os idosos pobres no nosso país. Será tão desastroso como remeter para a esfera privada das famílias a responsabilidade de corrigir problemas que são colectivos e que a todos, isto é, ao estado, compete resolver, sob pena de hipoteca da legitimidade do regime democrático, que não existe sem a realização do interesse colectivo numa sociedade coesa.

Bibliografia

- Aboim, Sofia e Karin Wall (2002), “Tipos de Família em Portugal: interações, valores, contextos”, *Análise Social*, Vol. XXXVII (163), pp. 475-506.
- Albuquerque, José Luis, Carla Machado, Rita Fernandes e Teresa Bomba (2004), *Medidas de Pobreza e Exclusão Social*, Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (policopiado).
- Almeida, Ana Nunes de, Isabel Margarida André e Piedade Lalanda (2002), “Novos Padrões e Novos Cenários para a Fecundidade em Portugal”, *Análise Social*, Vol. XXXVII (163), pp.371-410.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- Campos, António Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*, Lisboa, Gradiva.
- Capucha, Luís (2005) *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Guerreiro, Maria das Dores (2003), “Pessoas Sós: múltiplas realidades”, *Sociologia, problemas e práticas*, nº 43, pp. 31-50.
- Maia, Fernando M. (1984), *Segurança Social em Portugal: Evolução e Tendências*, Lisboa, Secretaria de Estado da Segurança Social.
- Mauritti, Rosário (2004), “Padrões de Vida na Velhice: perfis sociais e contextos familiares”, *Análise Social*, vol nº. XXXIX (71), pp. 339-363.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2002), *A Sustentabilidade Financeira do Sistema de Solidariedade e Segurança Social*, Lisboa, MTS.
- Nazareth, J. Manuel (1988), *Unidade e Diversidade da Demografia Portuguesa no Final do Sec. XX*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, Nuno e Carla Ferreira (2002), *Portuguese Pension Reform: a preliminary assessment*, Lisboa, DEEP/MTS,
- Torres, Anália (2001), *Sociologia do Casamento – a família e a questão feminina*, Oeiras, Celta Editora.
- Vasconcelos, Pedro (2002), “Redes de Apoio Familiar e Desigualdade Familiar: estratégias de classe”, *Análise Social*, Vol. XXXVII (163), pp.507-544.

ⁱ Portugal constitui um caso notável quer quanto às suas especificidades, quer quanto ao atraso que só nas últimas décadas começou a ser superado (Capucha, 2005).

ⁱⁱ É preciso lembrar que essa expansão não pode ser tida como um mero aumento dos custos da acção social. Para além de ser necessário considerar também o direito das pessoas a uma vida digna, no plano económico e do emprego, esta expansão dos serviços aos idosos (e da acção social em geral), constitui uma via para aumentar a taxa de emprego e para absorver eventuais excedentes de mão-de-obra que resultem da reestruturação do tecido produtivo e assim prevenir de forma produtiva os custos sociais e financeiros dessa reestruturação.

ⁱⁱⁱ É preciso levar em linha de conta que a idade média de reforma em Portugal é já das mais elevadas da Europa.

^{iv} O mecanismo do auto-consumo resultante das pequenas explorações camponesas, que no passado representaria um importante factor de atenuação das piores consequências da pobreza, parece estar a perder eficácia, quando verificamos que a taxa de pobreza apenas diminuiu 1,3% quando a medimos exclusivamente através dos indicadores de rendimento monetário em relação às medições que têm em conta o conjunto dos rendimentos.

Résumé

L'un des traits structurels marquants des sociétés contemporaines les plus développées est le phénomène du vieillissement de la population. Ce vieillissement traduit un progrès social considérable dû en grande partie au succès des politiques de santé et de protection sociale. Paradoxalement, il concourt, avec d'autres facteurs (comme le chômage), à remettre en cause certains équilibres financiers et institutionnels qui soutiennent ces politiques. Le problème est d'autant plus grave au Portugal que le système de protection et d'action sociale n'a jamais atteint les niveaux de prestation susceptibles d'assurer à toutes les personnes âgées une qualité de vie digne et compatible avec leurs droits de citoyenneté. Après une brève caractérisation du phénomène du vieillissement au Portugal et une présentation des données relatives à la vulnérabilité à la pauvreté extrême d'une bonne partie de la population âgée, cet article soutient que les risques associés à un vieillissement sans qualité de vie ne peuvent pas être prévenus hors du cadre de l'amélioration des niveaux de prestation du système de sécurité sociale, d'une part par l'augmentation des retraites les plus basses et, d'autre part, par la promotion de la qualité et de l'élargissement du réseau de prestation de soins et de services sociaux, en centrant tout particulièrement l'effort public sur la réponse aux besoins des personnes âgées les plus démunies.

Most-clés: vieillissement, sécurité sociale, pauvreté.

Abstract

One of the distinct structural features of highly developed contemporary societies is the phenomenon of population aging. Paradoxically, such aging, which represents a notable example of social progress, largely attributable to the success of health and social welfare policies, is one of the factors (along with others such as unemployment) that help to jeopardize certain financial and institutional balances upholding those policies. The problem is exacerbated in Portugal by the fact that social welfare and action system has never achieved performance levels that guarantee all the old people a minimally dignified quality of life in accordance with the rights that they hold as citizens. This article begins by succinctly characterizing the aging phenomenon in Portugal and presenting data on the vulnerability of a significant part of the elderly population to extreme poverty. Then it argues that the risks associated with an aging process that lacks quality of life cannot be prevented outside a framework of improvement in the provisions of the social security system. On the one hand, this would be achieved by increasing the lowest pensions and, on the other, by promoting quality and expanding the social services and care network, with the public effort focussing in particular on responding to the requirements of the old people in greatest need.

Key words: aging; social security; poverty.