



Direitos sociais e pessoas idosas uma visão europeia¹

Maria da Conceição Barbosa Carvalho Sampaio

Juíza Desembargadora na Relação de Guimarães

Resumo: A autora analisa a evolução na União Europeia das políticas sociais relativamente às pessoas idosas. O aumento do número de pessoas idosas e a evolução no sentido de conceções positivas do envelhecimento implicaram uma alteração das políticas públicas para a terceira idade. A degradação das condições sociais em consequência da globalização levou a uma maior relevância da vertente política e social da União Europeia, passando a considerar-se que as políticas sociais são um aspeto essencial do projeto europeu. Atualmente, os documentos essenciais nesta matéria são a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Carta Social Europeia e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Palavras chave: Envelhecimento, pessoas idosas, políticas sociais, União Europeia, Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Carta Social Europeia, Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Ano 1 | Número 9 | Setembro de 2021

¹ O presente texto corresponde à participação da autora no 31º Congresso Internacional de Gerontologia e Geriatria, organizado pela Sociedade Galega de Xerontoloxía e Xeriatria, Pontevedra.

Social rights and older people: a european vision

Abstract: The author analyzes the evolution of social policies in the European Union in relation to the elderly. The increase in the number of elderly people and the evolution towards positive conceptions of aging implied a change in public policies for the elderly. The degradation of social conditions as a result of globalization has led to a greater relevance of the political and social aspect of the European Union, with social policies being considered an essential aspect of the European project. Currently, the essential documents in this matter are the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Social Charter and the European Pillar of Social Rights.

Key words: Aging, elderly people, social policies, European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Social Charter, European Pillar of Social Rights.

A União Europeia não é sinónimo de palavras de ordem, nem de procedimentos, nem de regulamentos. A nossa União é uma garantia de que a liberdade, a dignidade, a democracia e a independência já não são apenas sonhos, mas sim a nossa realidade quotidiana.

Presidente DONALD TUSK

No 60º Aniversário dos Tratados de Roma

I

A sociedade europeia caracteriza-se por um acentuado envelhecimento da população². O número de pessoas idosas por cada cem jovens é de 125,80%. Atualmente, existem 4,4 pessoas em idade ativa por cada pessoa com mais de sessenta e cinco anos. A Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa alertou para estimativas que indicam que no ano de 2025 este número seja de 3,1 e baixe para 2,1 no ano de 2050.

O aumento do número de pessoas idosas começou por ser encarado negativamente, sendo a idade um fator de discriminação social. Trata-se do fenómeno do idadismo ou *ageism*³. As pessoas idosas eram consideradas um peso

² Este fenómeno não é exclusivo dos países europeus. O exemplo mais claro é o da China, desde logo pela sua dimensão, uma vez que se trata do país mais populoso do mundo. A partir do ano de 1980, foi implementada na China a política do filho único que consistia na regra de um filho por casal. No ano de 2016, esta regra foi abolida. Esperava-se que a consequência fosse um aumento da natalidade e o rejuvenescimento da população, mas, contra todas as expectativas, a natalidade passou a ser menor. No ano de 2018 ocorreram menos dois milhões de nascimentos do que no ano de 2017 e as previsões para o ano de 2019 são no sentido de uma nova diminuição de dois milhões de nascimentos. A China considera que tem uma crise demográfica e que são necessárias medidas urgentes para encorajar as pessoas a terem filhos. Nos Estados Unidos da América, o Presidente da Reserva Federal Americana Jerome Powel afirmava, numa entrevista recente, que a economia americana devia esperar crescimentos económicos menores em consequência do envelhecimento da população.

³ Para uma análise da discriminação da terceira idade e do idadismo ou *ageism* pode ver-se MARQUES, Sibila, in *Discriminação da Terceira Idade - Fundação Francisco*

para a sociedade, entendendo-se que tinham consequências negativas para o funcionamento da economia e os sistemas de saúde e de segurança social.

Esta visão encontra-se definitivamente ultrapassada. O aumento do número de pessoas idosas é considerado um aspeto positivo que é o resultado do progresso e do desenvolvimento da sociedade. A especialista em demografia MARIA JOÃO VALENTE ROSA afirma que '*o processo de envelhecimento mergulha as suas raízes nas conquistas que se fizeram e na melhoria das condições de vida das populações*'⁴.

Fundamentalmente em consequência do desenvolvimento da medicina e da melhoria dos cuidados de saúde, as pessoas idosas vivem mais tempo e são cada vez mais pessoas ativas na sociedade. O envelhecimento deixou de estar associado a uma fase de decadência das faculdades e passou a ser encarado simplesmente como uma fase no ciclo da vida pessoal.

A este propósito, é um bom exemplo o documento que estabelece os princípios da Organização Mundial de Saúde para o envelhecimento, publicado no ano de 2002, cujo título é Envelhecimento Ativo, um Marco Político. Neste documento define-se o envelhecimento como o '*processo através do qual se possam otimizar as oportunidades para a saúde, participação e segurança, de modo a assegurar qualidade de vida à medida que se envelhece*'.

A conjugação destes fatores implicou uma alteração das políticas públicas para a terceira idade. Estas políticas passaram de uma perspetiva assistencial e meramente residual para verdadeiras políticas de inserção e consideração dos idosos.

II

A génese da União Europeia está no pós-segunda guerra mundial. Pretendia-se a reconstrução da Europa e a pacificação entre Estados que até há poucos anos tinham estado em conflito⁵.

Estes aspetos representam as duas características fundamentais do projeto

Manuel dos Santos (2011), pág. 17.

⁴ In Conferência Desafios Demográficos - O Envelhecimento - Conselho Económico e Social, realizada no dia 6 de junho de 2019.

⁵ Nesta matéria é um marco histórico o discurso de Winston Churchill proferido no dia 19 de setembro de 1946, na Universidade de Zurique, em que apelava à reconciliação franco-alemã e à criação de uma espécie de Estados Unidos da Europa.

Europeu. Desde o início, existiu uma vertente económica, relacionada com o progresso económico e a melhoria das condições de vida das populações. Porém, simultaneamente, existia uma vertente política e social, relacionada com a união entre os povos e a criação de um espaço comum de cidadania europeia. É comum a afirmação de que *‘a ideia dos pais fundadores era clara: começar pela economia para chegar mais longe, sobretudo às pessoas’*⁶.

A adesão de Portugal e Espanha à então Comunidade Económica Europeia, nos anos de 1985 e 1986, é particularmente demonstrativa destas vertentes. Aquilo que motivou estes países foi uma oportunidade de crescimento económico, mas também a estabilização das suas democracias, na altura ainda recentes⁷.

O modelo económico da União Europeia é o de uma economia social de mercado. Por seu lado, o modelo político e social é o de um estado de direito, assente na dignidade humana e em valores como a solidariedade e a inclusão.

Inicialmente, existia uma harmonia de interesses entre o sistema capitalista e o desenvolvimento social⁸. As liberdades individuais eram vantajosas para o capitalismo, ao qual interessavam valores como a liberdade de escolha individual e a livre circulação de bens e serviços. Interessava também um conjunto alargado de cidadãos com condições económicas para acederem a um mercado de consumo, o que permitia a melhoria das condições de vida.

Nesta altura, as políticas sociais não eram uma prioridade. Considerava-se

⁶ VILAÇA, José Luís da Cruz, in *A Proteção dos Direitos Fundamentais na Ordem Jurídica Comunitária - Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares* (2001) pág. 417.

⁷ A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia foi assinada no dia 12 de junho de 1985. Todavia, o processo de adesão iniciou-se no dia 28 de março de 1977, no 1º Governo Constitucional após a revolução de abril de 1975, através de Mário Soares. A este propósito, PINTO, Fernanda Maria Reis da Fonseca Ferreira, in *A Integração de Portugal nas Comunidades Europeias - Tese de Mestrado - Universidade de Coimbra* (2011), pág. 69, disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt>, afirma que *‘o interesse em entrar na Comunidade Europeia assentava tanto em motivos políticos como económicos. Do ponto de vista político, a adesão apresentava-se indispensável para o reforço do regime democrático, que em 1976-77 se apresentava ainda vulnerável. As possibilidades que se abriam à melhoria da situação económica nacional facilitariam a melhoria das condições necessárias à consolidação da democracia pluralista. Acrescia ainda o facto de que Portugal sendo membro da Comunidade Europeia poderia contar com uma proteção de importância decisiva contra a possibilidade de implantação de um novo regime ditatorial’*.

⁸ Para maiores desenvolvimentos, pode ver-se CANOTILHO, Mariana Rodrigues, in *Quarenta Anos de Constituição, Trinta Anos de Integração Europeia: Entre Passado e Presente, Abertura e Pertença - UNIO EU Law Journal* (2017), pág. 41.

que o funcionamento da economia, assente no mercado comum, possibilitaria a superação das questões sociais através do surgimento de classes médias fortes.

Esta harmonia permitiu o desenvolvimento do mercado comum e a sua evolução para uma união económica e monetária, através do Tratado de Maastrich, no ano de 1992.

Com a globalização e a concorrência de áreas geográficas com menores custos de produção, esta harmonia foi quebrada. O sistema capitalista, fortemente pressionado por fatores externos, passou a estar interessado na redução dos custos de produção, em especial dos custos do trabalho, o que se traduziu numa maior precarização - *dumping social* - e no retrocesso das condições de vida, com a perda de direitos e o recuo do estado providencia.

A degradação das condições sociais levou a uma maior relevância da vertente política e social. O Tratado da União Europeia consagrava uma economia de mercado aberto e de livre concorrência. No ano de 2007, com o Tratado de Lisboa, esta referência foi substituída por uma economia social de mercado que tem como objetivos o pleno emprego e o progresso social (artigo 3º nº3 do Tratado da União Europeia). A economia social de mercado consiste numa economia com preocupações sociais que pretende aumentar a coesão social, o que é bem diferente de um modelo capitalista puro⁹.

Esta evolução demonstra uma progressiva relevância das políticas sociais na União Europeia. Se acrescentarmos as alterações demográficas que ocorreram, verificamos que atualmente as políticas sociais são um aspeto essencial do projeto europeu. Como afirma o eurodeputado português CARLOS COELHO, *‘uma europa dos cidadãos não pode deixar de ser uma europa social’*¹⁰.

III

O quadro jurídico da política social da União Europeia iniciou-se com o Tratado de Maastrich. Em grande medida por influência de Jaques Delors, este tratado incluiu um anexo relativo às políticas sociais. No ano de 2000, em Nice,

⁹ Analisando a alteração que ocorreu no sentido de economia social de mercado, pode ver-se FROUFE, Pedro Madeira, in *Constituição Económica da União Europeia, antes e depois de Lisboa (Entre o Princípio Concorrencial e a Economia Social de Mercado)* - UNIO EU Law Journal (2017), pág. 118.

¹⁰ In II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social - Direitos Sociais e Exclusão (2018), pág. 14.

foi aprovada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que incorporou os direitos sociais¹¹. O Tratado de Lisboa reconheceu à Carta o mesmo valor jurídico dos Tratados e formalizou a autonomia da política social (artigos 3º n.º3 e 6º n.º1 do Tratado da União Europeia)^{12 e 13}. A partir desta altura, os direitos sociais converteram-se em direitos fundamentais, passando a beneficiar da mesma tutela jurídica¹⁴.

¹¹ A elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi decidida no Conselho Europeu de Colónia, realizado nos dias 3 e 4 de junho de 1999. Ficou decidido que a Carta devia refletir o ‘adquirido comunitário e europeu’ na matéria dos direitos fundamentais, tendo sido assinaladas especificamente três categorias de direitos. Uma destas categorias era relativa aos direitos sociais. No que respeita a estes direitos, a Carta devia incluir os direitos que resultavam da Carta Social Europeia e da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Para maiores desenvolvimentos, pode ver-se DUARTE, Maria Luísa, in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - Natureza e Meios de Tutela* (2006), pág. 256.

¹² Para RAMOS, Rui Manuel Moura, in *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - Alguns Aspetos* (2013), pág. 307, ‘destinando-se a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais a reforçar a proteção destes direitos no quadro da União Europeia, parece indicado que a sua natureza jurídica deva ser a de um instrumento vinculativo (...). Daí que o elenco de direitos a elaborar deva constar de um ato de direito internacional de caráter vinculativo, subscrito pelos Estados-Membros’.

¹³ Importa referir que a proteção dos direitos fundamentais já havia sido iniciada pelo Tribunal de Justiça, fundamentalmente com o acórdão Stauder, de 12 de novembro de 1969, e o acórdão Internationale Handelsgesellschaft, de 17 de dezembro de 1970. Nestes acórdãos, o Tribunal de Justiça reconheceu que ‘o respeito dos direitos fundamentais faz parte integrante dos princípios gerais de direito cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça. A salvaguarda desses direitos (...) deve ser assegurada no âmbito da estrutura e dos objetivos da Comunidade’. Considerando a jurisprudência que se seguiu, confirmando e desenvolvendo esta posição, pode afirmar-se que a vinculação à garantia dos direitos fundamentais passou a ser uma constante na jurisprudência do Tribunal de Justiça. Por este motivo, RAMOS, Rui Manuel Moura, *ob. cit.*, pág. 306, chama atenção para que, sem prejuízo da sua relevância, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não estava em causa a criação de um quadro de proteção dos direitos fundamentais a partir do nada, ‘uma vez que importa não esquecer que a União dispõe desde há muito de um sistema de tutela destes direitos, progressivamente desenvolvido pelo Tribunal de Justiça’.

¹⁴ A efetividade da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia está regulada nos art. 51º e 53º que consagram o princípio do primado e o princípio do nível mais elevado de proteção. No que respeita ao princípio do primado, foi consagrada a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria, no sentido que os Estados-Membros estão vinculados pelas disposições da Carta apenas quando apliquem o direito da União, muito embora esta expressão seja entendida de forma ampla. Na abertura do XXV Congresso da Federação Internacional de Direito Europeu, realizado Tallinn, no dia 31 de maio de 2012, a Vice-Presidente da Comissão Europeia Viviane Reding pronunciou-se no sentido que esta limitação gera desapontamento para os cidadãos relativamente à Carta quando se apercebem que as instituições europeias não podem atuar. Com efeito, ‘se é verdade que a Carta se tornou um instrumento eficaz de integração dos direitos fundamentais em todas as propostas legislativas da União Europeia, não é menos verdade que tem defraudado muitas vezes as expectativas dos cidadãos que, dirigindo-se às instituições europeias com questões sobre os direitos

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia contém uma norma relativa às pessoas idosas, estabelecendo que a União Europeia reconhece e respeita o direito dos idosos a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural (artigo 25º da Carta).

Trata-se da única norma que refere expressamente as pessoas idosas, embora deva reconhecer-se que condensa uma orientação política moderna que corresponde a uma conceção atual do envelhecimento¹⁵.

Esta norma deve ser conjugada com a Carta Social Europeia¹⁶. Este documento não tem reconhecimento institucional porque não foi ratificado pela União Europeia. Por este motivo, não é aplicado diretamente, designadamente pelo Tribunal de Justiça, mas as suas normas devem ser utilizadas como elemento interpretativo e reforço das decisões políticas¹⁷. Além disso, o cumprimento dos direitos sociais nos termos previstos na Carta Social Europeia é monitorizado pelo Comité Europeu para os Direitos Sociais.

A Carta Social Europeia tem uma norma relativa às pessoas idosas. Esta norma reconhece o direito dos idosos a permanecerem como membros ativos da sociedade pelo maior tempo possível, acolhendo a conceção do envelhecimento ativo. É reconhecido também o direito das pessoas idosas a decidirem livremente o seu modo de vida e a manterem a sua independência enquanto o desejarem e isso for possível (art. 23º da Carta Social).

fundamentais, não recebem a ajuda desejada'. Para maiores desenvolvimentos relativamente a esta matéria, pode ver-se SILVEIRA, Alessandra, in *Do Âmbito de Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Recai ou não Recai? - Eis a questão!* - Revista Julgar (2014), pág. 181, e CANOTILHO, Mariana Rodrigues, in *O Princípio do Nível mais Elevado de Proteção em Matéria de Direitos Fundamentais - Tese de Mestrado - Universidade de Coimbra (2008)*, pág. 113, disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/>.

¹⁵ Esta norma é considerada um avanço na proteção das pessoas idosas. Neste sentido pode ver-se QUADROS, Fausto de, in *Direito da União Europeia (2015)*, pág. 209, para quem foi consagrada uma maior concretização e 'não outra vez a simples e platónica proteção da terceira idade'.

¹⁶ A Carta Social Europeia foi assinada em Turim, no dia 18 de outubro de 1961. O documento inicial foi revisto no ano de 1996. Atualmente, está em vigor a Carta Social Europeia Revista, assinada em Estrasburgo, no dia 3 de maio de 1996, que substituiu a anterior.

¹⁷ Neste sentido pode ver-se FARIA, Paula Leite Ribeiro de, in *A Proteção Social das Pessoas Idosas na Carta Social Europeia Revista, no Código Europeu da Segurança Social e no Direito Português - Revista Jurídica de Los Derechos Sociales (2017)*, pág. 305.

IV

No plano político, o pensamento europeu relativamente às pessoas idosas iniciou-se nos anos noventa. O ano de 1993 foi instituído como o Ano Europeu dos Idosos e da Solidariedade entre Gerações. No ano de 1999, na sequência dos trabalhos iniciados com esta iniciativa, foi publicada uma comunicação intitulada Uma Europa para todas as Idades - Promover a Prosperidade e a Solidariedade entre as Gerações. O ano de 2012, foi instituído como o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo. Neste ano, foi publicado o Plano de Execução Estratégica da Parceria Europeia de Inovação para um Envelhecimento Ativo e Saudável. No ano de 2013, foi publicado o documento Cidadãos Seniores Ativos pela Europa: Um Guia para a União Europeia.

Atualmente, o documento essencial nesta matéria é o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Um dos fatores que era apontado para o afastamento dos cidadãos relativamente ao projeto europeu era um desfazamento entre a vertente económica e a política social¹⁸. A União Europeia teve dificuldade em reagir às alterações demográficas e a questões como o desemprego, a pobreza e o envelhecimento da população. Procurando intensificar a intervenção social, no dia 19 de janeiro de 2017, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução em que apelava a um sólido Pilar Europeu dos Direitos Sociais com a finalidade de reforçar estes direitos e produzir um impacto positivo na vida das pessoas. No dia 1 de março de 2017, foi apresentado o Livro Branco Sobre o Futuro da Europa. Finalmente, no dia 25 de março de 2017, foi aprovada a Declaração de Roma em que os Estados-Membros afirmavam que *‘nestes tempos de mudança, e cientes das preocupações que afligem os nossos cidadãos (...) comprometemo-nos a trabalhar em prol de uma europa social’*.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais inclui uma parte relativa à proteção e inclusão sociais. Esta parte refere expressamente as pessoas idosas, estabelecendo que devem ser garantidos os recursos e as condições para uma vida digna, bem como o acesso a cuidados de saúde de longa duração.

A conjugação de todos estes elementos permite concluir que a União

¹⁸ A este propósito, é particularmente expressiva DUARTE, Maria Luísa, in Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias - O Modelo Europeu de Proteção dos Direitos Fundamentais - Dualidade e Convergência (2006), pág. 193, para quem *‘não basta abrir mercados. O paradigma do Estado de Direito é mais exigente, no sentido de fazer dos valores e princípios estruturantes das sociedades democráticas o alicerce normativo do complexo edifício jurídico previsto nos tratados’*.

Europeia dispõe de um conjunto de normas que garantem uma proteção adequada das pessoas idosas. Constatam-se também que existe um movimento político muito acentuado relativamente às questões do envelhecimento, o que denota uma particular atenção da União Europeia.

Não podemos senão congratularmo-nos com esta evolução. Contudo, o essencial está na concretização. As competências da União Europeia limitam-se a coordenar, incentivar e complementar a atuação dos Estados-Membros. Na distribuição dos meios financeiros, a área social não tem sido prioritária. cremos, todavia, que a realidade acabará por impor-se, tanto mais que é sabido que a história da União Europeia é, em grande medida, feita da superação de crises que resultaram no seu fortalecimento.

Neste sentido, concordamos inteiramente com autores como ANTÓNIO MARTINS DA SILVA, para quem *‘a ambição não pode, pois, esmorecer: a Europa (do futuro), para existir, só pode ser mais unida e mais forte, mais democrática (...) e, sem dúvida, mais social - porque nenhuma daquelas é viável sem esta’*¹⁹.

¹⁹ In A União Europeia e a Política Social: Parâmetros, Perplexidades e Perspetivas - Universidade de Coimbra (2013), pág. 164.