



# **ESTATUTO DO CUIDADOR INFORMAL**

## **Um primeiro balanço**

**Manuel Eduardo Bianchi Sampaio**

Juiz de Direito

**Resumo:** A Lei nº100/2019, de 6 de setembro, aprovou o estatuto do cuidador informal (ECI) que regula os direitos e deveres do cuidador e da pessoa cuidada e estabelece as respectivas medidas de apoio. O estatuto começou por ser aplicável apenas em projetos-piloto localizados em trinta concelhos. O Decreto-Regulamentar nº1/2022, de 10 de janeiro, procedeu ao alargamento a todo o território. Este alargamento corresponde ao início efetivo da aplicação do estatuto a todos os cuidadores. Tendo decorrido dois anos desde o início da aplicação do estatuto, é possível fazer um primeiro balanço.

**Palavras-chave:** Cuidador informal, estatuto, medidas de apoio, comunhão de habitação, subsídio ao cuidador.

# **INFORMAL CAREGIVER STATUS**

## **A first balance**

**Abstract:** Law n°100/2019, of September 6, approved the informal caregiver statute (ICS) which regulates the rights and duties of the caregiver and the person being cared for and establishes the respective support measures. The statute initially applied only to pilot projects located in thirty municipalities. Regulatory Decree n°1/2022, of January 10, extended it to the entire territory. This extension corresponds to the effective beginning of the application of the statute to all caregivers. With two years having passed since the statute began its application it is possible to make a first balance.

**Key words:** Informal caregiver, statute, support measures, housing communion, caregiver allowance.

*O estatuto não é uma lei neutra. Existe um amplo consenso social e político relativamente ao reconhecimento dos cuidadores, mas verificam-se divergências quanto à forma concreta de proceder a este reconhecimento. Estas divergências referem-se a saber quem deve ser considerado cuidador informal, qual o modelo de proteção ou quais as medidas de apoio.*

## I

A Lei nº100/2019, de 6 de setembro, aprovou o estatuto do cuidador informal (ECI) que regula os direitos e deveres do cuidador e da pessoa cuidada e estabelece as respetivas medidas de apoio.

O estatuto começou por ser aplicável apenas em projetos-piloto localizados em trinta concelhos.

O Decreto-Regulamentar nº1/2022, de 10 de janeiro, procedeu ao alargamento a todo o território.

Este alargamento corresponde ao início efetivo da aplicação do estatuto a todos os cuidadores.

A Lei nº20/2024, de 8 de fevereiro, procedeu à primeira alteração ao ECI no sentido do alargamento da figura do cuidador não principal.

Tendo decorrido dois anos desde o início da aplicação do estatuto, é possível fazer um primeiro balanço.

## II

Os estudos mais recentes indicam que as necessidades de cuidados das pessoas com 65 anos ou mais irão aumentar em consequência do envelhecimento populacional e a partir do ano de 2030 representarão a maior parte dos cuidados. As unidades de cuidados do sistema público não serão suficientes para satisfazer estas necessidades. Os cuidados informais, essencialmente prestados pela

família, também não serão suficientes pela diminuição do número de pessoas em idade ativa.

A resposta tem necessariamente de passar por um modelo em que todos os atores do sistema são relevantes. O sistema público não pode deixar de desempenhar o papel principal, mas deve ser secundado pelo setor social, pelo setor privado e pelos cuidadores informais que juntamente com o Estado continuarão a representar a maior parte da prestação de cuidados.

### III

O ECI não é uma lei neutra. Existe um amplo consenso social e político relativamente ao reconhecimento dos cuidadores, mas verificam-se divergências quanto à forma concreta de proceder a este reconhecimento. Estas divergências referem-se a saber quem deve ser considerado cuidador informal (apenas a família ou também as pessoas sem laços familiares com a pessoa cuidada como os amigos ou vizinhos), qual o modelo de proteção (responsabilização das famílias ou um sistema público de apoio aos cuidadores informais) ou quais as medidas de apoio (medidas de natureza económica ou somente de apoio, aconselhamento e formação). O estatuto tem subjacentes opções sobre todas estas questões.

O ECI foi pensado para um universo de cerca de 130 mil pessoas que incluía os beneficiários do subsídio por assistência de terceira pessoa ou titulares do complemento por dependência de 1º ou 2º grau que não beneficiassem de respostas sociais residenciais.

Os últimos dados oficiais que são conhecidos referem-se ao ano de 2023. Neste ano o ECI abrangia 16 mil pessoas e o subsídio de apoio ao cuidador tinha sido concedido a 5200 pessoas.

O desfasamento entre o universo para que foi previsto inicialmente e o número de pessoas que beneficiam efetivamente do ECI demonstra que existem obstáculos à sua implementação.

Este desfasamento é ainda mais grave se considerarmos que em Portugal existem cerca de 800 mil cuidadores e destes cerca de 200 mil são a tempo inteiro.

O acesso ao ECI depende da verificação dos seguintes requisitos relativamente à pessoa cuidada:

- Estar em situação de dependência de terceiros e necessitar de cuidados permanentes;
- Não se encontrar acolhido em resposta social ou de saúde, pública ou privada, em regime residencial;
- Receber complemento por dependência de 2º grau, complemento por dependência de 1º grau, se transitoriamente, se encontrar acamado ou a necessitar de cuidados permanentes, por estar em situação de dependência, mediante avaliação específica dos Serviços de Verificação de Incapacidades do Instituto da Segurança Social, subsídio por assistência de terceira pessoa ou complemento por dependência de 1º e 2º graus e subsídio por assistência de terceira pessoa atribuídos pela Caixa Geral de Aposentações.

Podem ser cuidadores as pessoas com os seguintes requisitos:

- Ser cônjuge ou unido de facto, parente ou afim até ao 4º grau da linha reta ou da linha colateral da pessoa cuidada (filhos, netos, bisnetos, irmãos, pais, tios, avós bisavós, tios-avós ou primos);
- Ser um terceiro que, não tendo laços familiares com a pessoa cuidada, viva em comunhão de habitação com esta;
- Ambos os progenitores nas situações de guarda partilhada;
- Não ser pensionista de invalidez absoluta nem de invalidez do regime especial de proteção na invalidez e não receber prestações de dependência.

Podem ser cuidadores principais as pessoas com os seguintes requisitos:

- Residir com a pessoa cuidada na mesma casa;

- Prestar cuidados de forma permanente, mesmo que a pessoa cuidada frequente estabelecimento de ensino, de ensino especial ou respostas sociais de natureza não residencial, nas situações em que o Plano de Intervenção Específico determine a necessidade de complementar, desse modo, a prestação de cuidados pelo cuidador informal;
- Não exercer atividade profissional remunerada ou outro tipo de atividade incompatível com a prestação de cuidados permanentes à pessoa cuidada;
- Não receber prestações de desemprego;
- Não receber remuneração pelos cuidados que presta à pessoa cuidada.

Podem ser cuidadores não principais as pessoas com os seguintes requisitos:

- Acompanhar e cuidar da pessoa cuidada de forma regular, mas não permanente, podendo ou não receber remuneração de atividade profissional ou pelos cuidados que presta.

A exigência de uma conjugação de requisitos relativamente à pessoa cuidada e ao cuidador torna o acesso ao estatuto particularmente difícil.

Existem seguramente situações em que pode não se verificar algum destes requisitos, mas em que, em face das circunstâncias concretas, se justifica que seja reconhecido o acesso às medidas de apoio ao cuidador. Cremos que devia ser ponderada a possibilidade de nestas situações ser permitido o acesso ao ECI através de uma decisão fundamentada dos serviços da Segurança Social que funcionaria como uma válvula de escape do sistema. Trata-se de uma solução idêntica à que está prevista, por exemplo, no regime do benefício de apoio judiciário e que resultou de decisões do Tribunal Constitucional sobre a necessidade de flexibilização dos requisitos de acesso em função de circunstâncias concretas especiais (artigo 8º-A nº8 da Lei nº34/2004, de 29 de julho).

Exige-se que o cuidador principal resida em comunhão de habitação com a pessoa cuidada (artigo 2º n.º2 do ECI). Este requisito exclui outras formas de cuidado mais flexíveis em relação às quais se justifica um tratamento idêntico. Referimo-nos às situações em que os pais ainda conservam alguma autonomia que lhes permite passarem o dia ou a noite sozinhos, mas passam o dia ou a noite com um filho que reside numa habitação próxima, o que permite conciliar a sua vida familiar com a prestação de cuidados. Referimo-nos também aos filhos que repartem entre si a prestação de cuidados aos pais residindo com estes durante um determinado período de tempo e regressando depois à sua residência. Referimo-nos, por fim, às situações em que os pais passam um determinado período de tempo em casa de cada um dos filhos. Estas situações têm características idênticas àquelas em que os cuidados são prestados por uma pessoa que reside em permanência com a pessoa cuidada e justificam a mesma proteção que é reconhecida aos cuidadores principais.

Este requisito foi discutido na iniciativa do parlamento que levou à Lei n.º20/2024, de 8 de fevereiro (Projeto de Lei n.º816/XV/1ª). Estava em causa o alargamento do âmbito de aplicação do estatuto. Era proposta a eliminação da exigência de comunhão de habitação para que as pessoas com laços familiares com a pessoa cuidada pudessem ser nomeadas cuidador principal. Também era proposta a possibilidade de as pessoas sem laços familiares com a pessoa cuidada poderem ser nomeadas cuidador principal ou não principal, mantendo-se quanto estas a exigência de comunhão de habitação.

Esta proposta apenas foi aceite parcialmente. O cuidador principal manteve-se inalterado continuando a ser exigida a comunhão de habitação e não tendo sido permitido que fossem nomeadas pessoas sem laços familiares com a pessoa cuidada. Permitiu-se apenas que estas pessoas possam ser nomeadas cuidador não principal desde que vivam em comunhão de habitação com a pessoa cuidada. Permitiu-se também que nas situações de guarda partilhada possam ser nomeados cuidadores não principais ambos os progenitores.

#### IV

Importa também referir o subsídio ao cuidador. Este subsídio envolve aspetos como a valorização dos cuidadores e o reconhecimento da prestação de cuidados como uma atividade com valor económico. A este propósito, fala-se na

socialização dos cuidados e na transformação da prestação de cuidados de uma atividade reprodutiva não paga para um trabalho pago.

Não foram estes aspetos que o legislador considerou que eram essenciais na forma como concebeu o subsídio ao cuidador. O subsídio consiste num instrumento de combate à pobreza dos cuidadores. Esta conclusão resulta de ser atribuído mediante uma condição de recursos que consiste em que o rendimento relevante do agregado familiar do cuidador não pode ser superior a um valor que está fixado em € 662,04 e de o subsídio corresponder à diferença entre a soma dos rendimentos do cuidador e um valor de referência que atualmente está fixado em € 509,26 (artigo 10º nº1 e 14º nº3 do ECI).

O facto de o subsídio ao cuidador depender do rendimento do agregado familiar significa que esta prestação destina-se a colmatar a pobreza dos cuidadores que não é suprida pela família.

No que respeita à pobreza, está em causa fundamentalmente a pobreza das mulheres cuidadoras e, em particular, das cuidadoras idosas. A realidade dos cuidadores informais caracteriza-se por uma significativa assimetria de género em que as mulheres representam 81% dos cuidadores. Ser mulher continua a ser um fator de discriminação. Ser mulher cuidadora e idosa agrava consideravelmente esta situação. As mulheres cuidadoras ficam impedidas de aceder ao mercado de trabalho porque não conseguem conciliar a prestação de cuidados com uma atividade profissional. Quando conseguem conciliar a prestação de cuidados com um trabalho remunerado são discriminadas no acesso ao mercado de trabalho, uma vez que dificilmente é contratada uma mulher cuidadora. É sabido que cerca de metade das cuidadoras que trabalham estão em situação de desemprego. Quando desempenham uma atividade profissional acabam por ter rendimentos e carreiras contributivas inferiores porque não conseguem ter uma assiduidade regular. O resultado é que as mulheres cuidadoras ou não têm qualquer rendimento ou têm rendimentos diminutos. Esta situação é ofuscada enquanto as cuidadoras estão inseridas num agregado familiar em que um dos seus membros trabalha e contribui para as despesas comuns, mas torna-se visível quando os filhos saem de casa e na viuvez, o que nos remete para a pobreza das mulheres cuidadoras idosas.



## V

Além do subsídio ao cuidador foram previstas as seguintes medidas:

- Profissional de referência da saúde e da segurança social que irá acompanhar o cuidador e a pessoa cuidada prestando aconselhamento e informação e servindo de elemento de ligação para as necessidades que possam surgir;
- Plano de intervenção específico ao cuidador (PIE) que é um documento que resulta do diagnóstico e planeamento no que respeita às necessidades identificadas no domínio da saúde e da segurança social e estabelece um programa de ação e estratégias adequadas;
- Grupos de autoajuda criados nos serviços de saúde e dinamizados por profissionais numa ótica de entreajuda e partilha de experiências, constituídos por pessoas que estão ou estiveram em situações similares, tendo em vista minimizar o isolamento;
- Apoio psicossocial para o desenvolvimento de competências pessoais e sociais no sentido da melhoria das condições necessárias para a prestação de cuidados adequados;
- Direito a um período de descanso através da Rede Nacional dos Cuidados Continuados, dos estabelecimentos de apoio social ou dos serviços de apoio domiciliário, com vista à diminuição da sua sobrecarga física e emocional.

Pese embora o subsídio ao cuidador seja um aspeto essencial, estas medidas também são relevantes e não devem ser minorizadas.

O apoio aos cuidadores através de um profissional de referência, de aconselhamento ou formação e a possibilidade de descanso são essenciais principalmente quando se sabe que uma grande parte dos cuidadores são pessoas de idade avançada que também necessitam de cuidados.

A circunstância de o foco ter sido excessivamente centrado no subsídio ao cuidador levou a que estas medidas fossem relegadas para segundo plano, de tal forma que ainda não foram implementadas ou a sua utilização é meramente

residual. Basta atentar que a medida de descanso do cuidador apenas foi regulamentada no ano de 2023 e neste ano foi utilizada somente por 53 pessoas.

## VI

Estas dificuldades decorrem da forma como o ECI foi concebido. O estatuto assenta na distinção entre o cuidador principal e não principal e inclui o subsídio ao cuidador juntamente com as outras medidas de apoio (artigo 7º n.º1 e 4 do ECI). A excessiva exigência dos requisitos relativos à pessoa cuidada e ao cuidador e a sua inflexibilidade está relacionada com a intenção de limitar o acesso ao subsídio.

A inclusão do subsídio ao cuidador juntamente com as outras medidas de apoio não é exata. Como referimos, o subsídio não é verdadeiramente uma medida de apoio, baseada na valorização dos cuidadores e no reconhecimento do valor económico da prestação de cuidados, mas um instrumento de combate à pobreza.

Compreendemos a necessidade de existirem limites específicos à concessão do subsídio porque, ainda que fosse socialmente justo, dificilmente seria comportável um modelo público de compensação a todos os cuidadores, embora não se possa afirmar que está em causa um montante elevado, uma vez que no ano de 2023 a prestação média mensal era de € 303,30.

Porém, o estatuto cria a aparência de que o subsídio ao cuidador é uma medida de apoio aplicável a todos os cuidadores e depois limita a sua aplicação a um número muito restrito de cuidadores através da distinção entre o cuidador principal e não principal.

Creemos que se justifica uma solução pode passar por uma reformulação do ECI. A distinção entre o cuidador principal e não principal desapareceria, uma vez que se justifica apenas para limitar a possibilidade de acesso ao subsídio ao cuidador. Este subsídio seria distinguido com maior clareza das outras medidas de apoio. Para este efeito, o estatuto seria dividido em três partes. Uma primeira parte seria relativa às normas gerais e incluiria as definições e os direitos e deveres do cuidador e da pessoa cuidada. Uma segunda parte seria relativa às medidas de apoio sem incluir o subsídio ao cuidador. Estas medidas seriam aplicáveis a todos os cuidadores. Uma terceira parte seria relativa ao subsídio ao

cuidador e começava por estabelecer os requisitos específicos para beneficiar desta prestação.

Por esta via, além de uma maior clareza do sistema, era possível alargar o âmbito de aplicação do estatuto através da flexibilização dos requisitos, permitindo o acesso a mais cuidadores e passando a incluir outras situações de prestação de cuidados em tudo idênticas às de comunhão de habitação, mas, simultaneamente, não alargar em demasia a atribuição do subsídio ao cuidador.

## **Referências**

Araújo, Mafalda e Soeiro, José, Trabalho, Reconhecimento e Justiça Social: O Caso dos Cuidados Informais em Portugal, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2021), disponível em

<https://doi.org/10.4000/eces.6164>

Comissão de Acompanhamento, Monitorização e Avaliação Intersetorial, Estatuto do Cuidador Informal - Relatório Final de Avaliação e Conclusões dos Projetos-piloto (2021), disponível em

<https://www.seg-ocial.pt/documents>

Movimento Cuidar dos Cuidadores, Estudo sobre a Perceção do Portugueses sobre Cuidadores Informais (2020), disponível em

<https://movimentocuidadoresinformais.pt/>

Nações Unidas, Old-age Poverty has a Woman's Face (2022), disponível em

<https://www.un.org/development/>

Perista, Heloísa e Perista, Pedro, O Valor do Trabalho não Pago de Mulheres e de Homens - Trabalho de Cuidado e Tarefas Domésticas, Centro de Estudos de Intervenção Social (2022), disponível em

<https://www.cesis.org>

Rocha, Miriam, A Relevância de um Estatuto Jurídico para os Cuidadores, Temas de Direito da Bioética, (2018), disponível em

<https://hdl.handle.net/1822/69876>

Sampaio, Manuel Eduardo Bianchi, O Novo Estatuto do Cuidador Informal – V Congresso Ibero-americano de Intervenção Social, Instituto de Serviço Social do Porto (2022), disponível em

<http://hdl.handle.net/10400.26/42040>