



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O DIREITO DOS IDOSOS À PROTEÇÃO SOCIAL

(Comentário ao art.º 23º da Carta Social Europeia Revista)

(Trabalho final de avaliação realizado no âmbito do Seminário de Proteção
Multinível dos Direitos Fundamentais Sociais)

Sofia Garriapa

340114016

Faculdade de Direito | Escola do Porto

Junho 2019

LISTA DE ABREVIATURAS

Ac. – acórdão

APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

art.º - artigo

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEDS – Comité Europeu dos Direitos Sociais

CSER – Carta Social Europeia Revista

CSI – Complemento Solidário para Idosos

n.º - número

ob. cit. – obra citada

OMS – Organização Mundial de Saúde

p. – página

PARES – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

PCHI – Programa de Conforto Habitacional para Idosos

RNCCI – Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

ÍNDICE

1. Introdução	3
2. O Artigo 23º da Carta Social Europeia Revista (CSER)	6
3. Análise da primeira parte do art. 23º da CSER	7
4. Análise da segunda parte do art. 23º da CSER	10
5. Análise da terceira parte do art. 23º da CSER	15
6. Conclusões	17

1. Introdução

Neste trabalho analisaremos o art.º 23º da Carta Social Europeia Revista (doravante CSER ou, simplesmente, Carta) que consagra o Direito das Pessoas Idosas a uma Proteção Social. Focando-nos na situação de Portugal nesta matéria, teremos em consideração as conclusões proferidas pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais nos anos de 2009, 2013 e 2017.

Em primeiro lugar, importa referir-nos, ainda que de forma necessariamente breve, à Carta Social Europeia que foi aprovada em 1961 pelo Conselho da Europa atualmente composto por 47 Estados Membros, dos quais Portugal faz parte. Esta Carta nasceu na medida em que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (doravante CEDH) não possuía um catálogo de direitos sociais, pelo que a proteção dos mesmos era considerada deficitária.

Tendo sofrido várias alterações, sob a forma de Protocolos Adicionais, destaca-se o Protocolo de 1988 cujo art.º 4º autonomizou os idosos enquanto grupo vulnerável que carecia de proteção social, sendo que esta disposição passou a ser inserida, pelo Protocolo de 1996, no art.º 23º da Carta Social Europeia Revista. A este propósito note-se que Portugal ratificou a CSER a 30 de maio de 2002, tendo a mesma entrado em vigor, entre nós, a 1 de julho de 2002.

Em segundo lugar, gostaríamos de esclarecer que apesar da CEDH não consagrar expressamente um catálogo de direitos sociais, nem autonomizar a proteção devida às pessoas idosas, “...o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem proferido, nestes últimos anos, várias decisões incidentes sobre os direitos dos idosos, fazendo a tutela de diversas vertentes da sua realidade específica”. Assim, proferiu decisões “ ... no âmbito (...) da proibição da tortura e dos tratamentos desumanos e degradantes (v.g. caso Budina contra a Rússia, de 18.06.2009), (...) da privação da capacidade jurídica (v.g. caso X e Y contra a Croácia, de 03.11.2011), (...) do direito à saúde (v.g. caso Schlumpf contra a Suíça, de 08.01.2009), do direito aos cuidados sociais (v.g. caso McDonald contra o Reino Unido, de 20.05.2014), (...) bem como da proibição de discriminação (v.g. caso Carson contra o Reino Unido, de 16.03.2010).” No que concerne ao nosso país, este Tribunal pronunciou-se relativamente ao domínio “ ... da proteção contra a pobreza (v.g. os casos Da Conceição Mateus contra Portugal e Santos Januário contra Portugal, de 08.10.2013)”¹.

1 CARLOS MANUEL GONÇALVES DE MELO MARINHO (Juiz Desembargador), “Os Caminhos Normativos da Proteção do Envelhecimento”, in *Seminário a Proteção da Cidadania no Envelhecimento*, Tribunal da Relação de Lisboa ,

Quanto à intervenção do Conselho da Europa nesta matéria, saliente-se que este adotou a 19 de fevereiro de 2014, ao nível do Conselho de Ministros, a Recomendação CM/Rec (2014)2 cujos objetivos visavam a promoção dos direitos sociais das pessoas idosas em vários domínios fundamentais, entre os quais se destacam os direitos à não discriminação, à autonomia e participação, à proteção contra a violência e os abusos, à proteção social, aos cuidados de saúde e aos cuidados residenciais e institucionais, etc².

Importará ainda abordar a este propósito que a população mundial tem sofrido um fenómeno de duplo envelhecimento que se tem vindo a agudizar com a crescente diminuição da taxa de natalidade e com o progressivo aumento da esperança média de vida, fazendo com que a proteção dos direitos das pessoas idosas seja uma preocupação crescente. Estima-se que no ano de 2050 a percentagem de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos seja de 34%, sendo que os cidadãos com mais de 80 anos passarão dos atuais 4% para 10% da população.

No seio do Conselho da Europa e no que concerne ao cumprimento dos Estados Partes dos instrumentos jurídicos, note-se que a fiscalização da observância das exigências estabelecidas na CSER fica a cargo do Comité Europeu dos Direitos Sociais. Composto por 15 membros, tem como competências fundamentais “adotar as conclusões no âmbito do procedimento de relatórios e as decisões ao abrigo do procedimento de reclamações coletivas”, na base das quais “...está uma outra muito importante que é a de interpretação da CSER”³.

Note-se que de quatro em quatro anos Portugal terá que enviar um relatório acerca da situação do nosso país em relação ao estabelecido no art.º 23º da Carta, sendo que o Comité analisará os relatórios e determinará, nas suas conclusões, se as situações ali descritas estão em conformidade com a CSER. Pese embora, as conclusões “... não sejam passíveis de aplicação coerciva no direito interno ... (tendo apenas) valor declarativo, podem, todavia, servir de fundamento à declaração de invalidade de uma norma interna ou ao afastamento de legislação nacional por parte dos tribunais nacionais.”. Ademais, espera-se que tendo em conta o teor destas conclusões “... os

Lisboa, 20 de junho de 2018, p. 1 a 20 [9 e 10], disponível em http://www.trl.mj.pt/PDF/caminhos_normativos_proteccao_envelhecimento-carlos_mg_de_melo_marinho.pdf.

² Para melhores esclarecimentos, consultar a Recomendação CM/Rec (2014)2 disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c649f

³ CARVALHO, Raquel, “Os Mecanismos de Monitorização da CSER Realizados pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais: O Sistema de Relatórios e o Sistema de Reclamações Coletivas” in *Lex Social – Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Monográfico 1 (2017), p. 42 - 61 [47].

Estados tomem medidas no sentido de implementar no direito interno as conclusões proferidas no procedimento de relatório.”⁴.

Cumprir ainda enfatizar que outra forma de fiscalização, ainda que indireta, do cumprimento da CSER pelos Estados Partes é o sistema de reclamações coletivas, introduzido pelo Protocolo Adicional de 1995, tendo sido o mesmo “... justificado pela necessidade de aumentar a efetividade, celeridade e impacto da implementação da Carta”⁵. São apenas admissíveis reclamações coletivas, sem a necessidade de exaustão prévia dos meios de proteção interna, relativas à desconformidade da atuação estadual com as prescrições normativas da CSER.

Gostaríamos ainda de mencionar quanto ao art.º 23º da Carta – direito das pessoas idosas a uma proteção social – apenas duas breves notas. A primeira, para explicitar que se tende a assimilar o conceito de pessoa idosa à pessoa que terminou “... a vida profissional activa, o que, na maior parte dos casos, sucede aos 65 anos”⁶, sendo esta também a noção adotada pela Organização Mundial de Saúde (doravante OMS). A segunda, para referir que as pessoas idosas são, de facto, um grupo de pessoas vulnerável que carecia de autonomização da sua proteção social, na medida em que são “... particularmente afectadas pela pobreza, pelo risco de acidentes domésticos, pela solidão (...), pelo frio, pela má nutrição (...) pela falta de serviços públicos adequados (...) e são mais frequentemente vítimas de certos crimes...”⁷.

Para terminar, importa apenas lembrar a importância da proteção das pessoas idosas, que desempenham na sociedade um papel fundamental de ligação entre o passado e o futuro. Particularmente ilustrativa desta importância é a expressão africana “quando morre um ancião, perde-se uma biblioteca”, usada por Kofi Annan na II Assembleia Mundial das Nações Unidas sobre o Envelhecimento realizada em 2002 em Madrid⁸.

⁴ CARVALHO, Raquel, ob. cit. p. 49.

⁵ CARVALHO, Raquel, ob. cit. p.51.

⁶ RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, “A Protecção Social das Pessoas Idosas na Carta Social Europeia Revista, no Código Europeu da Segurança Social e no Direito Português” in *Lex Social – Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, Monográfico 1 (2017), p. 302 - 323 [308].

⁷ RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, ob. cit. p. 309.

⁸ Declaração de Kofi Annan disponível em <https://unric.org/html/portuguese/ecosoc/ageing/Idosos-Desenvolvimento.pdf>

2. O Artigo 23º da Carta Social Europeia Revista

“Artigo 23.º Direito das pessoas idosas a uma protecção social

Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito das pessoas idosas a uma protecção social, as Partes comprometem-se a tomar ou a promover quer directamente quer em cooperação com organizações públicas ou privadas, medidas apropriadas que visem, designadamente:

- Permitir às pessoas idosas permanecerem durante o maior período de tempo possível membros de pleno direito da sociedade, mediante:

a) A atribuição de recursos suficientes que lhes permitam levar uma existência decente e participar activamente na vida pública, social e cultural;

b) A difusão das informações relativas aos serviços e equipamentos ao dispor das pessoas idosas e a possibilidade de estas a eles recorrerem;

- Permitir às pessoas idosas escolher livremente o seu modo de vida e levar uma existência independente no seu ambiente habitual, enquanto o desejarem e tal for possível, mediante:

a) A disponibilização de habitações apropriadas às suas necessidades e estado de saúde ou de ajudas adequadas com vista ao arranjo da habitação;

b) Os cuidados de saúde e os serviços que o seu estado exigir;

- Garantir às pessoas idosas que vivam em instituições a assistência apropriada, no respeito da sua vida privada, e a participação na determinação das condições de vida da instituição.”

A propósito da redação deste preceito, salientamos apenas duas breves notas.

Em primeiro lugar, e contrariamente a outras normas da Carta, veja-se que neste normativo não existem parágrafos o que terá por consequência que os Estados não o poderão ratificar parcialmente, pelo que ou se vinculam à globalidade das obrigações nele consagradas ou, inversamente, não se vinculam a cumprir de todo esta norma.

Em segundo lugar, salientamos que este preceito pode ser dividido em três partes que analisaremos separadamente, procurando abordar a situação de Portugal a respeito de cada uma delas.

3. Análise da Primeira Parte do Art.º 23º da Carta

“Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito das pessoas idosas a uma protecção social, as Partes comprometem-se a tomar ou a promover quer directamente quer em cooperação com organizações públicas ou privadas, medidas apropriadas que visem, designadamente:

- Permitir às pessoas idosas permanecerem durante o maior período de tempo possível membros de pleno direito da sociedade, mediante:

a) A atribuição de recursos suficientes que lhes permitam levar uma existência decente e participar activamente na vida pública, social e cultural;

b) A difusão das informações relativas aos serviços e equipamentos ao dispor das pessoas idosas e a possibilidade de estas a eles recorrerem;”

Visando-se na primeira parte desta norma a criação de condições que permitam às pessoas idosas levar uma vida ativa enquanto membro completo do corpo social pelo maior tempo possível, o Comité começa por referir que a ênfase deste preceito se prende com a protecção das pessoas idosas no domínio extralaboral, nomeadamente em áreas como a saúde, a educação, o acesso a bens e serviços e a participação na sociedade civil (Conclusões de 2009), salientando que as pessoas idosas constituíam (à data) 16,4% da população portuguesa e que em 2050 esta percentagem se estima que seja de 32%.

No que concerne a promoção da participação ativa das pessoas idosas na sociedade civil como membros de pleno direito, as preocupações gerais do Comité situam-se a dois grandes níveis: na protecção da discriminação em razão da idade e na proibição da privação arbitrária da capacidade de decisão das pessoas idosas.

Quanto à protecção das pessoas idosas da discriminação em razão da idade, o Comité começa por questionar o governo português acerca da (in)existência de medidas legislativas destinadas a cumprir este desiderato (Conclusões de 2009). Como no relatório subsequente, nenhuma informação foi fornecida neste domínio, o Comité nas Conclusões de 2013 concluiu pela inexistência deste tipo de medidas legislativas e pela consequente desconformidade de Portugal com o art.º 23º da CSER neste âmbito.

Em resposta, no relatório seguinte o governo português afirmou que o art.º 13º da Constituição da República Portuguesa garante o princípio da igualdade de tratamento através de um elenco exemplificativo de fatores proibidos de discriminação, pelo que

abrange a proibição da discriminação em razão da idade apesar de este fator não se encontrar expressamente consagrado. Não obstante ter em conta esta informação, o Comité nas suas Conclusões de 2017 volta a solicitar mais informação a este propósito e adia a sua pronúncia neste domínio.

Quanto à proibição da privação arbitrária da capacidade de decisão por parte das pessoas idosas, o Comité questionou Portugal sobre um eventual enquadramento legislativo da tomada de decisão acompanhada, procurando saber de que forma era garantida, a este respeito, a autonomia da pessoa idosa (Conclusões de 2009).

Não tendo sido fornecida qualquer informação a este respeito, o Comité, nas Conclusões de 2013, voltou a reiterar este seu pedido de informação. Posteriormente, Portugal fez notar que apenas uma pessoa que não tenha a capacidade de salvaguardar os seus interesses será declarada incapaz e que esta declaração depende de decisão judicial. Note-se que, mais uma vez, nas Conclusões de 2017 o Comité optou por não se pronunciar a este propósito, reiterando o pedido de mais informação.

Cumprido, neste momento, salientar que foi aprovado o Regime Jurídico do Maior Acompanhado (Lei n.º 49/2018 de 14 de agosto) que veio substituir os regimes da incapacitação e da interdição e que será, talvez, uma forma mais flexível e adequada de garantir a autonomia decisória das pessoas idosas.

Referir-nos-emos agora a cada uma das dimensões específicas que compõem a primeira parte deste art.º 23º da CSER e que são necessariamente indispensáveis a garantir a autonomia das pessoas idosas: a existência de rendimentos adequados e o fornecimento de informação acerca dos serviços de apoio disponíveis. Sem dúvida que se aos idosos não forem garantidos recursos financeiros adequados será posta em causa quer a sua autonomia, quer a sua inserção na vida social. É notória a preocupação do Comité a este respeito, salientando-se, desde logo, que não se basta com a existência de medidas legislativas e/ou administrativas, procurando obter informação detalhada acerca da efetividade e concretização prática deste direito.

Nas Conclusões de 2009 o Comité afirma estar ao corrente do Plano Nacional para a Inclusão, cujos objetivos se prendem com a erradicação da pobreza e inclusão social dos idosos, estando também informado de que uma das medidas adotadas no âmbito deste plano foi a criação do Complemento Solidário para Idosos (doravante CSI), aprovado pela Lei 232/2005 de 20 de dezembro. Destinado a atribuir aos idosos com maiores dificuldades financeiras um subsídio, este complemento seria atribuído aos idosos residentes em território nacional há seis ou mais anos e cujo rendimento anual fosse (à data) inferior a 4.338€.

Começando por ter em conta que as pensões de velhice do regime contributivo podiam variar entre os 230,16€ e os 354,10€ por mês, e que no regime não contributivo seriam de 181,91€, o Comité concluiu que o valor destas pensões era manifestamente inadequado para a grande maioria das pessoas idosas, considerando que esta situação estava em desconformidade com a CSER.

Note-se, a este propósito, que o limiar da pobreza, e portanto, o valor mínimo imposto pelo princípio da dignidade da pessoa humana, está definido como correspondendo a 50% do salário médio nacional, o que à data seria de 315,50€. Ainda que tendo em conta os valores mensais da pensão de velhice e o subsídio atribuído ao abrigo do CSI pudesse, de facto, superar o valor imposto pelo limiar da pobreza, o Comité salientou que à época o número de beneficiários deste complemento era bastante reduzido.

Não obstante, já nas Conclusões de 2013, tendo em conta os valores da pensão de velhice, do CSI e de outros complementos, o Comité apenas questionou Portugal se seria garantido a todas pessoas um rendimento mensal de 409€. Como apesar de Portugal ter respondido negativamente, referiu que existiam outros complementos, como por exemplo o Complemento por Dependência, e que os beneficiários do CSI tinham uma redução nas tarifas de eletricidade e gás e um subsídio para despesas médicas, o Comité em 2017 concluiu pela conformidade do nosso país com a exigência da garantia da atribuição aos idosos de um rendimento adequado.

Independentemente desta decisão do Comité, somos forçados a concluir, como bem afirma PAULA RIBEIRO DE FARIA⁹, que visando-se uma tutela efetiva dos direitos sociais dos idosos será difícil compaginar a garantia de um rendimento adequado com os cortes de que foram alvo, há bem pouco tempo, as pensões de reforma. Note-se que o Tribunal Constitucional no seu Ac. 575/2014 de 14/08/2014 declarou, em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade, a inconstitucionalidade do corte permanente de pensões que o governo pretendia implementar.

Ainda no âmbito da primeira parte do art.º 23º da Carta, estabelece-se uma segunda dimensão das obrigações que se impõem aos Estados Parte e que se prende com a informação das pessoas idosas relativamente aos serviços de apoio disponíveis, às suas condições de funcionamento e aos custos associados.

A este propósito o Comité nas suas Conclusões de 2009 parece considerar que a situação de Portugal está em conformidade com as exigências da Carta, na medida em

⁹ RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, ob. cit. p. 316.

que salienta que, de acordo com o relatório apresentado, o Instituto da Segurança Social, I.P. tem levado a cabo campanhas informativas que procuram consciencializar os idosos acerca dos direitos que lhes assistem, nomeadamente no que diz respeito aos serviços e equipamentos, de forma a promover a sua cidadania ativa, participação e autonomia. Note-se ainda, que estas informações são divulgadas com a colaboração de instituições e serviços de proximidade como sejam as Juntas de Freguesia, as Igrejas, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e os Centros de Saúde.

4. Análise da Segunda Parte do Art.º 23º da Carta

“- Permitir às pessoas idosas escolher livremente o seu modo de vida e levar uma existência independente no seu ambiente habitual, enquanto o desejarem e tal for possível, mediante:

a) A disponibilização de habitações apropriadas às suas necessidades e estado de saúde ou de ajudas adequadas com vista ao arranjo da habitação;

b) Os cuidados de saúde e os serviços que o seu estado exigir;”

Quanto a esta segunda parte, preconiza-se que os Estados Parte devem permitir às pessoas idosas escolher livremente o seu modo de vida e levar uma existência independente no seu ambiente habitual. Note-se que, para tal, será necessário prover à manutenção da autonomia dos idosos durante o maior tempo possível, retardando a sua institucionalização, o que implica proporcionar-lhes apoio a nível habitacional e assegurar-lhes uma prestação de cuidados e de outros serviços adequados.

Por outro lado, para garantir a independência, autonomia e liberdade de escolha das pessoas idosas haverá que prevenir que as mesmas sejam vítimas de abuso, eliminando todas as formas de violência e de abandono.

A este propósito, o CEDS afirmou nas Conclusões de 2009 que segundo a Declaração de Toronto relativa à Prevenção Global do Abuso das Pessoas Idosas (2002), abuso será “qualquer ação isolada ou repetida, ou a ausência de resposta adequada, que ocorre em qualquer relacionamento em que haja uma expectativa de confiança e que cause dano ou sofrimento a uma pessoa idosa”; sendo que este abuso pode integrar comportamentos de violência física, psicológica ou emocional, sexual, financeira ou, ainda, refletir atos de negligência.

Salienta ainda o Comité que a OMS e a Rede Internacional de Prevenção do Abuso nos Idosos já reconheceram que estamos perante um problema não apenas global

(mundial) mas também muito significativo, existindo milhares de idosos vítimas de abuso/violência. Estima-se que uma em cada dez pessoas vive mensalmente uma experiência de abuso, sendo que nos países com desenvolvimento médio e elevado o abuso pode ser físico (0.04 – 0.82%), psicológico (0.7 – 6.3%), financeiro (1 – 9.2%) e situações de negligência (0.2 – 5.5%)¹⁰.

Desde 2009 que o Comité tem questionado o governo português acerca da existência de estudos que permitam avaliar a extensão do problema do abuso dos idosos, bem como consciencializar a sociedade da necessidade de eliminar a violência e negligência das pessoas idosas, e ainda acerca da adoção de medidas legislativas a este respeito. Ora, no relatório subsequente foi fornecida a informação de que teria sido criado um grupo de trabalho designado “Prevenção da Violência contra os Idosos”, no seio do Ministério da Saúde, que divulgou informação sobre os abusos aos idosos e ministrou formação aos técnicos de saúde. Não obstante, nas Conclusões de 2013 o CEDS voltou a reiterar o seu pedido de informação concreta quer quanto ao impacto deste problema em Portugal, quer quanto à adoção de legislação neste domínio.

Subsequentemente, Portugal implementou o Projeto “Idade e Violência”, através do Instituto da Segurança Social, I.P. e da Fundação de Ciência e Tecnologia, coordenado pelo Departamento de Epidemiologia do Instituto Ricardo Jorge. Este projeto levou a cabo um estudo que apurou que 12,3% da população com idade igual ou superior a 60 anos residente em Portugal foi vítima, pelo menos uma vez, de um comportamento violento levado a cabo por um membro da família, vizinho, amigo ou profissional. Note-se ainda que apenas cerca de um terço destes comportamentos foi denunciado e que os casos de violência financeira e psicológica são preponderantes face aos casos de violência física, sexual e de negligência.

Ainda que tal não tenha sido mencionado por Portugal no seu relatório, a APAV em 2016, com base nos dados que recolheu entre 2013 e 2015, aponta também a família como principal fonte de violência sobre as pessoas idosas (37.9% - filhos e 28.2% - cônjuge) pelo que o local predominante deste tipo de comportamento será a residência comum ao agressor e à vítima (56.8%) ou a residência da própria vítima (27.5%).¹¹

¹⁰ MENDES, F. & XAVIER, P., “A ordem jurídica portuguesa e os direitos da pessoa idosa”, *Millenium*, Edição Especial nº 2, 2017, p. 135 – 140, disponível em <https://revistas.rcaap.pt/millenium/article/view/10364>

¹¹ MENDES, F. & XAVIER, P., ob. cit., p. 138

A este respeito, PAULA RIBEIRO DE FARIA considera que em Portugal tem vindo a ser consagrada uma proteção adequada à vítima deste tipo de comportamentos, nomeadamente em matéria de indemnização (Lei 104/2009 de 14 de setembro), de mecanismos de tele-vigilância e/ou assistência (Portaria 220 – A/2010 e Lei 112/2009), bem como em matéria jurídico-penal.¹²

Voltando às exigências consagradas na segunda parte do art.º 23º da Carta, começaremos por analisar as questões atinentes à Habitação dos Idosos, tendo em mente que o objetivo será manter as pessoas idosas na sua própria casa, beneficiando de serviços ao domicílio, sempre que possível.

Tendo o relatório de Portugal mencionado a existência de um Programa de Conforto Habitacional para Idosos (PCHI), criado pelo Despacho n.º 6716 – A/2007, cujos objetivos são a prevenção da dependência e da institucionalização através de da promoção de condições de habitabilidade e de mobilidade mínimas, o CEDS nas suas Conclusões de 2009 solicitou o fornecimento de mais informação sobre o conteúdo deste programa. Questionou, o governo português, designadamente, se este era o único meio de obtenção de apoios financeiros para a adaptação / restauro das habitações, bem como quantas pessoas beneficiavam (à data) do mesmo.

Não tendo Portugal fornecido as informações solicitadas, o Comité nas Conclusões de 2013 reiterou o seu pedido de informação. Assim, posteriormente Portugal informou que o PCHI abrange pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e cujos rendimentos mensais sejam iguais ou inferiores a 419.22€ (em 2015), sendo que estas pessoas poderão beneficiar de um subsídio no valor de 3.500€, atribuído pelo Instituto da Segurança Social, para financiar obras de remodelação da habitação e aquisição de equipamentos considerados essenciais à sua mobilidade. Informou ainda que à data tinham sido já levados a cabo 229 projetos de renovação e melhoria habitacional nos 51 Municípios aderentes. O relatório apresentado por Portugal mencionava também que os idosos com idade maior ou igual a 65 anos, com baixos rendimentos e cujas rendas tinham sido aumentadas, usufruíam de um subsídio do Instituto da Habitação e Renovação Urbana, indicando que até ao final de 2014 tinham já recebido este subsídio 147 pessoas.

Assim, nas suas Conclusões de 2017 o CEDS parece concluir que Portugal está em conformidade com as exigências da Carta neste domínio.

¹² RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, ob. cit. p. 319.

Dissemos ainda que esta segunda parte do art.º 23º da CSER consagra exigências ao nível da prestação de serviços sociais e de saúde às pessoas idosas.

No âmbito dos serviços sociais, Portugal salientou que existem essencialmente dois tipos de serviços principais destinados a promover o bem-estar dos idosos: o Centro de Dia e os Serviços de Apoio Domiciliário, sendo que 90% dos 920 utentes (à data) avaliaram estes serviços como sendo de boa ou muito boa qualidade. Nas Conclusões de 2009 o CEDS salienta que a avaliação feita pelos idosos da qualidade dos serviços prestados deve ser analisada de forma cautelosa, na medida em que os idosos que escapam à pobreza e ao isolamento através destas respostas sociais tendem a avaliar as mesmas de forma sobrevalorizada. Assim, pretende que lhe seja fornecida informação sobre a forma como são monitorizados estes serviços e sobre a existência de canais que permitam aos idosos apresentarem as suas reclamações.

Portugal no relatório seguinte informou de que foram criados outros serviços como o tele-alarme, mas não respondeu às informações solicitadas pelo Comité, pelo que este reiterou em 2013 o seu pedido de informação, acrescentando que pretendia saber se estes serviços correspondem às necessidades e pedidos das pessoas idosas, quais os custos associados e se existe informação/formação para as famílias cuidadoras de idosos que apresentam situações de particular dependência e/ou demência (Alzheimer). Consequentemente, Portugal informou que estas respostas sociais são monitorizadas e avaliadas pelo Instituto de Segurança Social, que procede à sua fiscalização e acreditação. Face a esta informação, o Comité, nas suas Conclusões de 2017, considera que Portugal está em conformidade com a Carta, na medida em que a fiscalização das respostas sociais é assegurada por uma entidade externa e independente. No entanto, requer que lhe seja fornecida mais informação acerca de quais as sanções aplicadas às instituições que violem as regras impostas ao funcionamento destas respostas sociais.

Além disso, o Comité reitera, novamente, o pedido de informação relativo aos canais que permitam aos idosos apresentarem as reclamações atinentes ao funcionamento destes serviços.

Paralelamente, Portugal informou o Comité que os custos com estas respostas sociais de Centro de Dia e Serviço de Apoio Domiciliário são suportados em parte pelos seus beneficiários tendo em conta, por um lado, os serviços que lhes são prestados e, por outro lado, os seus rendimentos mensais.

Quanto à questão colocada pelo CEDS nas Conclusões de 2013 relativa ao facto de saber se o fornecimento destes serviços corresponde aos pedidos e necessidades das pessoas idosas, Portugal referiu que estas respostas sociais são levadas a cabo por

Instituições Particulares de Solidariedade Social que apresentam uma cobertura razoável do território nacional, embora o Comité continue a solicitar que lhe seja fornecida informação mais ampla e detalhada a este respeito (Conclusões de 2017).

Por último, e quanto à questão relativa aos apoios prestados às famílias cuidadoras de idosos dependentes e com patologias de demência, Portugal informou o Comité de que a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) possui um programa de apoio que permite a admissão temporária destas pessoas nas suas unidades, embora apenas algumas instituições sejam especializadas em cuidados de saúde mental. Posto isto, nas Conclusões de 2017 o Comité solicita que Portugal no próximo relatório forneça mais informações sobre o Programa de Saúde Mental e esclareça quais as medidas que tem vindo a adotar para a divulgação de informação relativa à existência destes serviços.

Ainda no âmbito da análise desta segunda parte do art.º 23º da CSER, importa ter em conta a exigência imposta aos Estados Parte relativamente ao fornecimento de serviços de saúde adequados à condição das pessoas idosas. A este propósito em 2009 o CEDS fez notar que Portugal o informou de que possui uma RNCCI (aprovada pelo DL n.º 101/2006 de 6 de junho) cujos objetivos são fornecer os cuidados de saúde continuados a pessoas dependentes.

Esta Rede é integrada por quatro tipos de unidades de internamento, a saber: Unidades de Convalescença até 30 dias, Unidades de Média Duração e de Reabilitação de 30 a 90 dias, Unidades de Longa Duração e Manutenção para internamentos superiores a 90 dias e Unidades de Cuidados Paliativos destinadas a doentes em situação clínica complexa e de sofrimento, decorrentes de doença severa ou avançada, incurável e progressiva. Note-se ainda que esta RNCCI, tutelada em parceria pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, é composta por um conjunto de instituições públicas e privadas incluindo Unidades de Ambulatório.¹³

Nas Conclusões de 2009 o Comité salienta que pretende obter informação sobre os progressos feitos em Portugal nos cuidados de saúde prestados às pessoas idosas, nomeadamente quais as suas linhas orientadoras, programas de saúde mental para pessoas com demência e formação ministrada aos cuidadores. Sendo que Portugal no relatório subsequente não fornece informação significativa a este respeito, o CEDS nas Conclusões de 2013 volta a reiterar o seu pedido de informação, acrescentando ainda

¹³ Dados recolhidos da Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, disponível em <http://www.gep.msess.gov.pt/cartasocial/pdf/csosocial2015.pdf>

que pretende ser informado quanto aos custos dos cuidados de saúde ministrados às pessoas idosas. No relatório seguinte o governo português indica que os custos com estes serviços são partilhados pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, acrescentando que em 2013 os mesmos ascenderam a 115 milhões, 591 mil e 140€. Não obstante estas informações, em 2017 o Comité continua a referir que pretende obter mais informação relativas aos cuidados de saúde prestados às pessoas idosas.

Cumprе salientar, mais uma vez e sob pena de nos repetirmos, que o Comité adota uma postura bastante incisiva na fiscalização da efetividade do direito das pessoas idosas a uma proteção social. Frequentemente, como temos procurado demonstrar, procura que lhe seja fornecida informação detalhada sobre a forma como são implementadas as medidas legislativas e /ou administrativas, não apenas do ponto de vista quantitativo (quantos serviços existem, qual o número de idosos abrangidos), como também do ponto de vista qualitativo (qualidade dos serviços prestado e forma de monitorização da mesma, existência de canais adequados para a apresentação de reclamações, etc.).

5. Análise da Terceira Parte do Art.º 23º da Carta

“- Garantir às pessoas idosas que vivam em instituições a assistência apropriada, no respeito da sua vida privada, e a participação na determinação das condições de vida da instituição.”

A terceira e última parte deste preceito diz respeito aos idosos institucionalizados, referindo que compete aos Estados Parte “garantir às pessoas idosas que vivam em instituições a assistência apropriada, no respeito da sua vida privada, e a participação na determinação das condições de vida da instituição”.

Como bem afirma PAULA RIBEIRO DE FARIA, trata-se não apenas de garantir aos idosos institucionalizados a “manutenção dos seus direitos fundamentais à privacidade, à dignidade, à propriedade (e) a participar nas decisões relativas à vida na instituição, (bem como) a manter o contacto com as pessoas que lhes são próximas e a reagir pela via hierárquica ou jurisdicional contra quaisquer violações desses mesmos direitos ... (e ainda) garantir a existência de instituições de acolhimento públicas ou privadas em

número adequado, com preços comportáveis, devidamente licenciadas e fiscalizadas, de forma a que a qualidade do cuidado prestado aos idosos fique assegurada.”¹⁴.

A este propósito, o governo português informou o Comité de que a percentagem estimada de pessoas com mais de 65 anos a viver em Lares ou Estruturas Residenciais para Idosos era de 3.5%, correspondendo a uma taxa de ocupação dos lugares disponíveis de 0.96. Tal suscitou por parte do CDES um pedido de informação acerca da eventualidade da criação de novas respostas sociais ao abrigo do Programa PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais). Ainda nas Conclusões de 2009 o Comité questionou Portugal sobre qual a entidade competente e responsável pela fiscalização destas estruturas residenciais, salientando a importância de se assegurar que qualquer sistema de fiscalização seja independente dos corpos gerentes das instituições em apreço.

Em resposta a estas questões, o governo português informou o Comité de que houve um aumento do número de estruturas residenciais, mas não fornece qualquer informação relativa ao modo de fiscalização das mesmas, pelo que quanto a este ponto o Comité volta a reiterar o seu pedido de informação (Conclusões de 2013). No relatório seguinte o Governo informou o CEDS que o procedimento de fiscalização das estruturas residenciais era assegurado pelo Instituto da Segurança Social, garantindo que eram respeitados os princípios da dignidade, da intimidade da vida privada, da não discriminação, da integridade física e psíquica, bem como da cidadania.

Nas Conclusões de 2017 o Comité relembra que, de acordo com o art.º 23º da CSER, os Estados Parte devem assegurar aos idosos institucionalizados um conjunto vasto de direitos, nomeadamente o direito a cuidados e serviços apropriados, à sua dignidade e privacidade, a participarem nas decisões relativas às condições de vida da instituição em que estão inseridos, à proteção da propriedade, ao contacto pessoal com as pessoas que lhes são próximas e a apresentarem as suas reclamações relativas aos tratamentos e cuidados de que são alvo.

Pergunta ainda ao governo português se a institucionalização compulsiva é permitida e, caso o seja, sob que condições, bem como refere que pretende ser informado acerca das habilitações, formação profissional e nível salarial dos recursos humanos das estruturas residenciais para idosos.

¹⁴ RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, ob. cit. p. 311.

6. Conclusões

Analisada a situação portuguesa no que diz respeito às exigências prescritas pelo art.º 23º da Carta, procurou traçar-se uma perspetiva evolutiva tendo em consideração as Conclusões do Comité datadas de 2009, 2013 e de 2017.

Note-se que em 2009 o CEDS considerou que Portugal não estava em conformidade com o preceito sob análise, na medida em que as pensões de velhice (tanto no regime contributivo como no regime não contributivo) eram manifestamente inadequadas a assegurar às pessoas idosas recursos financeiros suficientes para que pudessem ter uma existência condigna.

Já em 2013, a desconformidade prendia-se com a inexistência de legislação anti-discriminação que assegurasse uma proteção das pessoas idosas face à discriminação em razão da idade fora do âmbito laboral.

Surpreendentemente, nas Conclusões de 2017 o Comité opta por não se pronunciar quanto à (des)conformidade de Portugal com as exigências impostas pelo direito das pessoas idosas a uma proteção social. Denota-se, do nosso ponto de vista, uma exigência cada vez maior por parte do Comité que não se basta com a mera proclamação de intenções ou com a adoção de medidas legislativas. De facto, ao longo das diferentes conclusões o CEDS vai solicitando que lhe seja fornecida cada vez mais informação, salientando que a mesma deve ser não apenas extensa, mas também apresentada de forma clara, detalhada e circunstanciada. Assim, requerendo o fornecimento de informação para que se possa pronunciar, nota-se que por parte do Comité há uma grande preocupação em que os Estados Parte assegurem, na realidade, a efetividade dos direitos sociais dos idosos, bem como uma concreta proteção social desta faixa populacional.

Parece-nos que ao longo do tempo foram sendo desenvolvidos novos programas e medidas que se destinam à proteção social das pessoas idosas, mas arriscar-nos-emos a afirmar que há ainda um longo caminho a percorrer neste domínio. Como bem afirma o Juiz Desembargador Carlos Manuel Gonçalves de Melo Marinho “a proteção do envelhecimento merece atenção particular e ação reforçada.... (posto que) novos desafios se perfilam”¹⁵. Esperamos também, em consonância com esta opinião, que Portugal esteja à altura das novas exigências e que saiba cuidar dos seus anciãos cuja importância na sociedade tem um valor inestimável.

¹⁵ CARLOS MANUEL GONÇALVES DE MELO MARINHO (Juiz Desembargador), *ob. cit.*, p. 20

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Raquel, “Os Mecanismos de Monitorização da CSER Realizados pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais: O Sistema de Relatórios e o Sistema de Reclamações Coletivas” in *Lex Social – Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, monográfico 1 (2017), p. 42 - 61.

MARINHO, Carlos Manuel Gonçalves de Melo (Juiz Desembargador), “Os Caminhos Normativos da Proteção do Envelhecimento”, in *Seminário a Proteção da Cidadania no Envelhecimento*, Tribunal da Relação de Lisboa, Lisboa, 20 de junho de 2018, p. 1 - 20, disponível em

http://www.trl.mj.pt/PDF/caminhos_normativos_proteccao_envelhecimento-carlos_mg_de_melo_marinho.pdf.

MENDES, F. & XAVIER, P., “A ordem jurídica portuguesa e os direitos da pessoa idosa”, *Millenium*, Edição Especial nº 2, 2017, p. 135 – 140, disponível em

<https://revistas.rcaap.pt/millenium/article/view/10364>

RIBEIRO DE FARIA, Paula Maria Leite, “A Protecção Social das Pessoas Idosas na Carta Social Europeia Revista, no Código Europeu da Segurança Social e no Direito Português” in *Lex Social – Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Lex Social, monográfico 1 (2017), p. 302 - 323.

Carta Social – Rede de Serviços e Equipamentos, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, disponível em

<http://www.gep.msess.gov.pt/cartasocial/pdf/csosocial2015.pdf>

Declaração de Kofi Annan disponível em

<https://unric.org/html/portuguese/ecosoc/ageing/Idosos-Desenvolvimento.pdf>

Recomendação CM/Rec (2014)2, disponível em

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c649f