

## Projeto de Resolução n.º 487/XIII/2ª

### Recomenda ao Governo a aprovação e implementação de um Plano Nacional de Ação para o Envelhecimento Positivo

“A vitalidade das nossas sociedades depende cada vez mais da participação ativa das pessoas idosas. Neste sentido, o desafio primordial está na promoção de uma cultura que valorize a experiência e o conhecimento que acresce com a idade. Devemos proporcionar as condições económicas e sociais que permitam às pessoas de todas as idades uma integração plena na sociedade, que passa pela liberdade em decidir como se relacionam e podem contribuir para a sociedade e se sintam realizadas neste processo”.

OIT, “An inclusive society for an ageing population: the employment and social protection challenge” Madrid, abril, 2002

#### 1. O desafio demográfico global

A estrutura etária da população mundial tem vindo a assumir uma transformação profunda. Devido ao aumento da longevidade e da queda da natalidade, a pirâmide etária sofreu uma alteração progressiva no sentido do aumento da proporção de pessoas idosas. O benefício que constitui o aumento da esperança de vida e o impacto negativo da redução da natalidade são, assim, os fatores determinantes desta “transição demográfica” das últimas décadas.

De acordo com os dados do “World Population Ageing Report”, divulgado em 2013 pela Divisão de População das Nações Unidas (United Nations Population Division),<sup>1</sup> à escala mundial, a esperança média de vida passou de 47 anos, em 1950-1965, para 65 anos, em 2000-2005, e deverá atingir os 75 anos, em 2045-2050. Este relatório refere igualmente que no período entre 1950-1955 e 2000-2005, a fecundidade total baixou de 5,0 para 2,6 filhos por mulher e deverá continuar a diminuir até atingir os 2,0 filhos por mulher, em 2045-2050.

Em várias regiões do mundo, não só nos países ditos desenvolvidos, mas também em muitos países em desenvolvimento, a descendência final é agora inferior a 2 filhos por mulher e, portanto, inferior ao nível necessário para a substituição da população a longo prazo. Estes dados confirmam que o envelhecimento da população está a progredir rapidamente em muitos dos países pioneiros no processo de transição demográfica, processo pelo qual o declínio da mortalidade é seguido de reduções na natalidade.

Ainda de acordo com as conclusões do referido estudo, este processo deverá continuar ao longo das próximas décadas e irá, provavelmente, afetar todo o mundo.

A proporção mundial de pessoas com 60 e mais anos de idade aumentou de 9,2% em 1990 para 11,7% em 2013, e espera-se que continue a aumentar, podendo atingir 21,1% em 2050. Em valores absolutos, as projeções divulgadas pelas Nações Unidas apontam para que o número de pessoas com 60 e mais anos de idade passe para mais do dobro, de 841 milhões de pessoas em 2013 para mais de 2 mil milhões em 2050, e o número de pessoas com 80 e mais anos de idade poderá mais do que triplicar, atingindo os 392 milhões em 2050.

Nesta pirâmide invertida a população idosa é predominantemente composta por mulheres porque estas tendem a viver mais do que os homens. Em 2013, a nível mundial, havia 85

---

1

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf> - United Nations Division for Public Administration and Development Management, UNDESA.

homens por cada 100 mulheres no grupo etário dos 60 e mais anos, e 61 homens por cada 100 mulheres no grupo etário dos 80 e mais anos.

De acordo com o referido relatório das Nações Unidas é expectável que este rácio aumente moderadamente nas próximas décadas, refletindo uma melhoria ligeiramente mais rápida na esperança de vida dos homens nas idades avançadas.

Podemos encarar esta situação de um duplo ponto de vista. Por um lado, o envelhecimento populacional reflete o êxito do processo de desenvolvimento humano, uma vez que é uma consequência da queda da mortalidade, por outro lado, assistimos a alterações demográficas que trazem necessariamente desafios difíceis ao nível político, social, económico e cultural.

A urgência na abordagem desta temática levou já em 1982, as Nações Unidas a aprovarem o primeiro Plano Internacional, conhecido por “Plano de Viena de ação para o envelhecimento”<sup>2</sup>. Posteriormente, em 1991, foram lançados os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas que se reuniam em cinco categorias: independência, participação, cuidados, realização pessoal e dignidade.

Em Madrid, na Segunda Assembleia Geral sobre o Envelhecimento, em abril de 2002, foi lançado o desafio para a construção de um “Plano Internacional de Ação para o Envelhecimento” no sentido de responder aos novos desafios demográficos e criar condições ao nível das sociedades para promover as capacidades das pessoas idosas.

A preocupação pela adoção de um plano assentava, já então, no reconhecimento de que o mundo estava a assistir a um crescimento rápido, e em grande escala, do número de pessoas idosas e que, por isso, havia necessidade de criar condições ao nível das sociedades para potenciar as capacidades daquelas pessoas a todos os níveis.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www.un.org/es/globalissues/ageing/docs/vipaa.pdf>

<sup>3</sup> v. “Envelhecer ativamente”, Paula Cruz, in REDITEIA 41, pág. 14, 2008.

A ação prevista no Plano centrava-se em três direções fundamentais: as pessoas idosas e o desenvolvimento, a promoção da saúde e do bem-estar na velhice e a criação de ambientes emancipadores e propícios.

O Plano de Madrid proporcionou um quadro de referência que permitiu integrar o debate sobre o envelhecimento da população na discussão sobre o desenvolvimento e a aplicação de políticas nacionais destinadas a responder ao desafio de construção de sociedades para todas as idades. Este Plano deu prioridade à integração do envelhecimento no conjunto de prioridades internacionais em matéria de desenvolvimento, à promoção da saúde e do bem-estar na terceira idade e à criação de um ambiente favorável às pessoas idosas.

Na Declaração Política, resultante desta Assembleia Geral, destaca-se, no seu artigo 12º, a importância de que as pessoas idosas “tenham a oportunidade para trabalharem durante o tempo que assim o desejarem e que se sintam aptas para um trabalho produtivo e satisfatório, continuando a aceder à educação e a programas de formação. O empowerment das pessoas idosas e a promoção da sua total participação são elementos essenciais para o envelhecimento ativo”.

## 2. A situação demográfica em Portugal

À semelhança de outros países na Europa e no mundo, Portugal, nas últimas décadas, tem sofrido uma profunda alteração da sua estrutura etária e dimensão populacional, sem precedentes na história, consequência dos processos de declínio da natalidade e do aumento da longevidade.

De acordo com o Instituto Nacional de Estatística<sup>4</sup>, em 2014, a população residente em Portugal era constituída por 14,4% de jovens, 65,3% de pessoas em idade ativa e 20,3% de idosos.

---

<sup>4</sup> “Envelhecimento da população residente em Portugal e na União Europeia” – INE, julho 2015.  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=224679354&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224679354&DESTAQUESmodo=2)

As alterações na composição etária da população residente em Portugal e no conjunto da União Europeia-28 são reveladoras do envelhecimento demográfico da última década.

Na análise dos dados demográficos elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística, Portugal apresenta, no conjunto dos 28 Estados Membros, os seguintes valores: o 5º valor mais elevado do índice de envelhecimento; o 3º valor mais baixo do índice de renovação da população em idade ativa; o 3º maior aumento da idade mediana entre 2003 e 2013.

O aumento da longevidade nos últimos anos, em simultâneo com a quebra da natalidade, teve como consequência no nosso País o acentuado decréscimo da percentagem de população jovem (0-14 anos de idade) e da população em idade ativa (15-64 anos de idade), face ao aumento da percentagem de população mais idosa (65 e mais anos de idade).

Os dados do INE dizem-nos que a proporção da população jovem em Portugal diminuiu 14 pontos percentuais entre 1970 e 2014 (de 28,5% do total da população em 1970 para 14,4% em 2014) e que, no mesmo período temporal, o peso relativo da população mais idosa aumentou 11% (de 9,7% em 1970 para 20,3% em 2014). No ano 2000, o número de pessoas idosas ultrapassou o número de jovens pela primeira vez, em Portugal. E o índice de envelhecimento, que traduz a relação entre o número de idosos e o número de jovens, atingiu os 141 idosos por cada 100 jovens em 2014.

Quanto à relação do número de pessoas idosas com o número de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos de idade), o chamado “índice de dependência das pessoas idosas”, o valor aumentou continuamente, passando de 16 para 31 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, no período entre 1970 e 2014.

Segundo os últimos dados do EUROSTAT, relativos a 2013, o nosso País possuía uma das estruturas etárias mais envelhecidas da União Europeia: a percentagem de jovens atingiu a

média de 15,6% na UE 28, e em Portugal era de 14,6%. O índice de envelhecimento para a União Europeia, em 2013, era de 119 idosos por cada 100 jovens. Em 2014, por cada 100 jovens residiam em Portugal 141 idosos (136 em 2013).

### 3. Por uma política de envelhecimento positivo

O envelhecimento demográfico permanece como o grande desafio para a sociedade portuguesa e uma enorme oportunidade para promover a solidariedade entre gerações e garantir uma sociedade inclusiva tanto para os jovens, como para todos os adultos.

No contexto europeu e nacional é possível identificar um vasto conjunto de documentos que têm marcado a estratégia que foi sendo delineada para fazer face a estas alterações demográficas.

Recentemente, no âmbito do envelhecimento ativo o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia declararam 2012 como o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre as Gerações<sup>5</sup>.

Nesta sequência, foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2011, de 22 de dezembro, contendo os seguintes objetivos no âmbito do Ano Europeu:

- a) Sensibilizar a opinião pública para o valor do envelhecimento ativo nas suas diversas dimensões [incluindo a intergeracionalidade] e conseguir uma posição destacada nas agendas políticas;
- b) Estimular o debate e o intercâmbio de informações e desenvolver a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros e as várias partes interessadas;
- c) Propor um quadro de compromisso e de ação concreta para que a União, os Estados-Membros e as partes interessadas possam elaborar soluções, políticas, estratégias e iniciativas de longo prazo inovadoras, sustentadas e duradouras;

---

<sup>5</sup> Através da Decisão n.º 940/2011/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2011.

d) Promover atividades de luta contra a discriminação em razão da idade, superando estereótipos e eliminando obstáculos, em especial quanto à empregabilidade.

Ao longo das últimas décadas, tem sido reconhecida a importância do envelhecimento ativo para o aumento da qualidade de vida, para o reforço da saúde, da segurança e da participação das pessoas mais velhas, como confirma a própria Organização Mundial de Saúde que o definiu como o “processo de otimização das oportunidades para a saúde, participação e segurança no sentido de reforçar a qualidade de vida à medida que as pessoas forem envelhecendo”.

O conceito de envelhecimento positivo aqui proposto, não pretendendo substituir ou anular, o conceito consagrado de “envelhecimento ativo” que, pelo contrário, integra, pressupõe uma abordagem holística e exige uma concretização multidimensional, constituindo um desafio para toda a sociedade, e implicando a responsabilização e a participação de toda a comunidade, no combate à exclusão social e à discriminação, na promoção dos direitos e na solidariedade entre as gerações.

É, por isso, fundamental que se aposte em políticas de promoção de um envelhecimento positivo.

Se queremos uma sociedade mais desenvolvida, inclusiva, justa e solidária, tem de ser um objetivo coletivo o de procurar aumentar a esperança média de vida, acompanhando-a da melhor saúde possível, bem como da máxima independência e autonomia das pessoas mais idosas.

O envelhecimento positivo e com qualidade constitui um dos maiores desafios para o nosso país, e exige uma cultura de respeito, reconhecendo e promovendo os direitos das pessoas idosas, bem como eliminando todas as formas de discriminação a que estas pessoas ainda estão sujeitas.

É necessário apostar na construção de uma sociedade inclusiva que valorize a participação, a realização pessoal, a autonomia e a dignidade para todas as pessoas. Para traduzir estes princípios em atos, defendemos políticas que promovam a vida em ambiente que reforce e

estimule as suas capacidades, fomente a sua autonomia e lhes proporcione apoio e cuidados adequados.

No seu Programa, o anterior Governo abordou a questão demográfica do envelhecimento progressivo sob o prisma da necessidade da nossa sociedade ter de mudar radicalmente a forma como se olha para o papel que os mais idosos devem assumir, valorizando o seu contributo em diversos níveis.

Como princípio estrutural, o Programa do XXI Governo defendia a criação de condições que permitissem uma transição gradual da vida ativa, facilitando o prolongamento da vida laboral de forma voluntária, nomeadamente favorecendo modelos de trabalho a tempo parcial.

Uma sociedade mais equilibrada implica a criação de pontes entre as gerações. Pontes que permitam aos mais novos valorizar as gerações mais sabedoras e experientes e com elas aprender, e que a estas, por seu turno, permitam partilhar conhecimento e disponibilidade.

Uma política para o envelhecimento positivo deve, pois, apontar o caminho da criação de oportunidades para todas as pessoas que querem e podem continuar a ter uma vida ativa em seu benefício e no da própria sociedade, mas devem também considerar a garantia da existência de mecanismos efetivos de proteção que salvaguardem e atendam às particularidades, riscos e fragilidades destas pessoas.

Neste sentido, o Programa do anterior Governo preconizava, designadamente, as seguintes medidas:

- introduzir a reforma a tempo parcial, por forma a estimular o envelhecimento ativo e mitigar o impacto da entrada na reforma;
- incentivar as empresas, designadamente as médias e grandes, a estabelecerem um Plano de Gestão da Carreira dirigido aos trabalhadores mais velhos, que inclua formação em novas qualificações e atualização de qualificações técnicas e apoio na gestão eficaz da carreira em



função da idade, bem como projetos de melhoria das condições de trabalho e sensibilização para a prevenção da saúde (física e mental), entre outros aspetos;

- Criar um programa de incentivo ao empreendedorismo a partir dos 55 anos;
- Reconhecer a importância das universidades sénior, procedendo à sua integração numa estratégia de promoção e divulgação da importância do envelhecimento ativo, fomentando igualmente cursos de e-learning;
- Incentivar o desenvolvimento de iniciativas de voluntariado intergeracional através dos Bancos Locais de Voluntariado e das estruturas públicas e privadas locais;
- Continuar a reforçar os mecanismos de apoio que assegurem a qualidade de vida aos idosos que pretendam continuar a residir junto das suas famílias, procurando opções face à institucionalização.

O envelhecimento populacional que nos preocupa e motiva a nossa ação é também uma oportunidade para criar as condições para uma participação ativa das pessoas idosas na vida da comunidade e mesmo nas dinâmicas económicas desenvolvidas. As pessoas idosas são um benefício e um recurso para a sociedade, devendo por isso ser alvo de uma atenção equivalente a esse estatuto.

A qualidade de vida na sua fase mais avançada exige um planeamento antecipado e adequado por parte dos decisores políticos que deverão adotar estratégias de inclusão positiva das pessoas mais velhas, em detrimento da adoção de medidas pontuais e sectoriais, muitas vezes estigmatizantes, dirigidas especificamente à população idosa.

Neste sentido, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo assinados do Grupos Parlamentar do PSD propõem que a Assembleia da República recomende ao Governo que:

- Sejam desenvolvidas as medidas que contribuam para um envelhecimento positivo e para a qualidade de vida das pessoas idosas e que, de forma clara, promovam o bem-estar e a

inclusão social ao longo da vida, reconhecendo a importância dos seniores nas comunidades.

- Seja inequivocamente assumido o compromisso com a execução de políticas públicas no âmbito do envelhecimento designadamente através da implementação de um Plano Nacional plurianual, com um horizonte temporal de execução alargado – preferencialmente de oito a dez anos - sublinhando a sua transversalidade nas políticas da administração central e local, designadamente na área da educação, da saúde, da justiça, da segurança, do emprego e solidariedade, do ordenamento do território, da habitação, das acessibilidades, da conciliação da vida familiar e pessoal, bem como no domínio da participação cívica.

- Este Plano Nacional de Ação para o Envelhecimento Positivo deverá envolver todas as áreas ministeriais e entidades representativas da sociedade civil, devendo promover a sua articulação com os planos e programas nacionais sectoriais já existentes e os programas específicos desenvolvidos ao nível autárquico, assegurando que todas as dimensões do envelhecimento se encontram integradas, nos programas existentes e que vierem a ser implementados.

- Neste sentido, o Plano Nacional de Ação para o Envelhecimento Positivo deverá:

1. Estabelecer a execução e calendarização de todas as medidas a desenvolver por cada área ministerial envolvida;
2. Determinar a articulação da execução das medidas constantes do Plano Nacional de Ação para o Envelhecimento Positivo com outras políticas sectoriais que se revelem pertinentes;
3. Designar uma entidade pública coordenadora do Plano Nacional que:
  - a) Elabore anualmente um plano de atividades para a respetiva execução;
  - b) Oriente e acompanhe as entidades responsáveis pela implementação das medidas constantes do Plano Nacional, promovendo a sua monitorização e garantindo a sua implementação;

- c) Elabore uma avaliação periódica bienal sobre a execução das medidas do Plano Nacional, por forma a permitir a análise do seu impacto e a correção dos eventuais bloqueios;
  - d) Elabore um relatório final de execução do Plano Nacional e promova a avaliação da sua implementação por entidade independente.
4. A entidade coordenadora do Plano Nacional deverá dar conhecimento à Assembleia da República das avaliações periódicas e do relatório final de execução.
5. O Plano Nacional deverá estruturar-se, designadamente, em torno das seguintes áreas estratégicas:
- 1) Administração Pública Central e Local;
  - 2) Justiça e Segurança;
  - 3) Saúde;
  - 4) Educação, Ciência e Cultura;
  - 5) Segurança Social e Inclusão;
  - 6) Voluntariado e participação cívica;
  - 7) Desporto;
  - 8) Habitação e Acessibilidades;
  - 9) Ambiente e Ordenamento do Território;
  - 10) Economia e Mercado de Trabalho;
  - 11) Conciliação da Vida Familiar e Pessoal;
  - 12) Novas Tecnologias de Informação e Comunicação;
  - 13) Organizações não -governamentais;
  - 14) Cooperação.

Palácio de São Bento, 29 de setembro de 2016

Os Deputados/as do Grupo Parlamentar do PSD