

3 A emergência da terceira idade como *categoria social autónoma* em Portugal

3.1 A emergência da segurança social e generalização da reforma

Com a revolução de Abril de 1974, a previdência social começou a ser, muito lentamente, substituída por um sistema de segurança social¹. A transformação do sistema de previdência social num sistema de segurança social não foi imediata. As transformações ocorridas pós-revolução foram retratadas por Santos, na seguinte passagem:

“O colapso do regime em 25 de Abril de 1974 não implicou o colapso generalizado do Estado. A ruptura deu-se a nível das características fascistas do velho regime: o partido único, a polícia política, as milícias para-militares, o tribunal plenário (para julgamento dos crimes políticos), os presos políticos, a repressão da liberdade de expressão e de associação. Para além disso, o processo de reconstrução normativa e institucional foi relativamente lento e muito desigual. O sistema administrativo manteve-se intacto em suas estruturas de decisão e o «saneamento» a que se procedeu limitou-se ao afastamento de pessoas (que não de processos) e fez-se muitas vezes segundo critérios eivados de oportunismo e sectarismo, as forças policiais e militarizadas, depois de

¹ Fazendo uma breve distinção entre Segurança Social e Previdência Social, a primeira, de acordo com Maia baseia-se nos seguintes princípios: no princípio da universalidade – que “visa proteger TODA a população”; no princípio de integralidade – “cobrir TODOS os riscos sociais traduzidos em necessidades, carências e disfunções”; no princípio da solidariedade – “impor a TODOS os seus gastos”; no princípio de unidade – “integrar e coordenar as medidas de assistência e previdência sociais”; no princípio da uniformidade – “garantir a TODOS os que se encontram na mesma situação iguais prestações e serviços”; no princípio da internacionalidade – “alargar ou generalizar a protecção a TODOS os nacionais e estrangeiros residentes” (Maia, 1979, p. 35). O seguro social é mais limitado do que a segurança social pois ele abrange “a protecção de apenas uma parte da população, a cobertura de apenas de certos riscos, o financiamento dos seus gastos à custa do sacrifício de determinadas pessoas” (Maia, 1979, p. 35). Numa perspectiva histórica a previdência social baseou-se nos seguros sociais obrigatórios, tendo a sua origem, na Alemanha de Bismark, século XIX, cuja ideia principal era proteger os trabalhadores, quem tivesse um vínculo laboral. Este sistema caracteriza-se por ter uma concepção comutativa da protecção social (Maia, 1982, p. 1). A segurança social, em termos históricos fundamenta-se no relatório de Beveridge, de 1942, que preconizava proteger a pessoa enquanto cidadã, e não enquanto trabalhador, como acontecia no seguro social obrigatório. Neste relatório era defendido o direito que todos os cidadãos, enquanto tal, e em situação de necessidade, tinham a um mínimo vital garantido, mesmo não tendo tido um vínculo laboral. Trata-se do que se designa de uma visão distributiva de protecção social, que se rege pelos princípios inicialmente enunciados. (Maia, 1982, pp. 2-5). Carreira também sintetizou a diferença entre estes dois sistemas: “Enquanto os seguros sociais obrigatórios nasceram na Alemanha, o novo modelo surgiu no Reino Unido a partir dos meticulosos e prolongados estudos de Beveridge. Influenciado pelas teorias económicas de Keynes, parte da ideia simples de que uma sociedade industrial, vivendo em paz, utilizando todos os seus factores de produção e com toda a população a trabalhar, não deveria sofrer a necessidade nem os efeitos da doença, da ignorância, da dependência, da decadência e da falta de habitação. De um modelo para o outro evolui-se de um financiamento fechado, definido pelos próprios limites do universo laboral, para um financiamento geral, suportado pelo imposto. À solidariedade profissional acresce a solidariedade nacional” (Carreira, 1996, p. 42).

aderirem ao novo regime, mantiveram as suas estruturas, o mesmo acontecendo com a administração da justiça e o sistema penitenciário; as políticas de segurança social não sofreram grandes alterações (...)” (Santos, 1998, p. 27).

Um dos primeiros passos para essa mudança, pelo menos ao nível do discurso, foi a declaração no Programa do Movimento das Forças Armadas, defendendo a necessidade de aplicar medidas imediatas, pelo I Governo Provisório, tais como a criação de condições para o estabelecimento de uma nova política social, a qual proporcionasse uma melhoria na qualidade de vida da população e uma protecção dos interesses dos trabalhadores (n.º 6, alínea b, da parte B, da Lei n.º 3/74). No Programa do I Governo Provisório, Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, foram apresentadas diferentes medidas inseridas nessa orientação, como a alínea h), do n.º 5, sobre política social: “Substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social” (Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio). O referido Programa preconizou, igualmente, uma alteração da protecção social existente, abrangendo diferentes eventualidades, destacando entre elas a velhice, como está declarado na alínea d), do mesmo n.º 5: “Adopção de novas previdências de protecção na invalidez, na incapacidade e na velhice, em especial aos órfãos, diminuídos e mutilados de guerra” (Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio).

A velhice, apesar de surgir mencionada, aparece não como *categoria social autónoma*, mas ainda associada a outros grupos sociais que apresentam incapacidade para trabalhar. Fernandes, na sua análise sobre a política de velhice em Portugal, e em relação a este período pós 25 de Abril, referiu este aspecto:

“a velhice, sempre referida em perfeita coligação com outras situações que põem em risco e sobrevivência, não apresenta ainda os contornos de autonomia face aos outros casos que irá adquirir mais tarde” (Fernandes, 1997, p. 133).

A passagem de um sistema de previdência social e de carácter corporativista,² que vigorou desde 1933, para um sistema de segurança social, foi-se processando através de produção de variada legislação, nem sempre articulada entre si, nem obtendo o resultado desejado. Sobre esta matéria, Maia, afirmou que o período entre 1974 e 1979 correspondeu a uma fase de *transição*, na qual se pretendia a reformulação da previdência social e da assistência social (que tinham vigorado até à data da revolução), tendo sido consagrada na Constituição da República em 1976³ a intenção de se criar um sistema de segurança social. Para além da tentativa de implementação de um sistema de segurança social, houve uma preocupação com a correcção de certos atrasos e com a cobertura de lacunas e insuficiências em matéria de protecção social⁴ (Maia, 1985, p.94). A instabilidade política deste período não contribuiu para que existisse uma continuidade na realização de certos programas, apesar de terem sido dados “alguns

² A influência do corporativismo na previdência social, segundo Maia, é maior até à entrada em vigor da Lei n.º 2115, de 1962. Isto porque através da Lei n.º 1884, (que seguia as orientações estabelecidas no Estatuto Nacional do Trabalho) competia aos organismos corporativos a criação das diferentes instituições de previdência. Com a Lei n.º 2115 a exclusividade de criação das instituições de previdência por parte dos organismos corporativos deixou de existir, passando a ser criadas novas instituições de previdência por iniciativa do Estado. Esta perda de exclusividade, para Maia, articula-se com um outro factor: com influências de novas concepções de segurança social que se desenvolveram entre a segunda metade da década de 40 e princípio dos anos 60 (Maia, 1985, pp. 84-85).

³ Na Constituição da República de 1976 foi consagrada a implantação de um sistema de segurança social, como consta especificamente no artigo 63, embora o artigo 58, no n.º 2, alínea b) refira os direitos que as associações sindicais têm em “Participar na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses das classes trabalhadoras”; e o artigo n.º 108 refira o orçamento [no n.º 1, alínea b)] e que o Tribunal de Contas “apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social” (n.º 5). No artigo 63, n.º 1, é reconhecido a todos os cidadãos o direito à segurança social e no n.º 2, são estabelecidas as responsabilidades do Estado em matéria de segurança social: “Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras”. O n.º 4 do mesmo artigo 63 define os riscos sociais cobertos: “O sistema de segurança social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

⁴ Até 1984, a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, referente à previdência social e a Lei n.º 2120, de 19 de Julho de 1963, da assistência social continuaram em vigor, sendo formalmente revogadas, com a aprovação da Lei-Quadro da Segurança Social em 1984 (Maia, 1985, p. 95). A legislação que foi elaborada entre 1974 e 1979 visou corrigir certos atrasos e cobrir certas lacunas existentes em matéria de protecção social. Para mais informação sobre essa legislação produzida (cf. Maia, 1985, pp. 94 – 110).

passos significativos na abertura dos caminhos a trilhar para a organização de um sistema de segurança social em Portugal” (Maia, 1985, p. 111).

O período compreendido entre 1980 e 1985 caracterizou-se por uma elevada produtividade de medidas legislativas sobre segurança social⁵. As dificuldades sentidas neste período não foram tanto a instabilidade política vivida na fase anterior mas dificuldades derivadas da crise económica por que passava o país, que “dificultando, ou mesmo impedindo, que aos inegáveis avanços qualitativos já alcançados correspondessem, ao mesmo nível e ritmo, os progressos quantitativos que imperiosas razões de justiça social apontam como necessárias” (Maia, 1985, p. 111).

Incidindo a análise sobre a legislação que foi aprovada entre 1974 e 1979⁶ que, de acordo com Maia, visava corrigir lacunas e injustiças do passado, e incidindo especificamente sobre a legislação no âmbito da protecção social na velhice, destacamos a legislação relativa à pensão social⁷, que teve uma primeira versão em 1974 (Decreto-

⁵ De entre a legislação produzida neste período surgiu, especificamente em 1984, a Lei-Quadro da Segurança Social (Lei n.º 28/84). Diferentes factores e razões contribuíram, na opinião de Maia, para a necessidade de uma Lei-Quadro da Segurança Social. De entre as diferentes razões apontadas por Maia referimos as seguintes: uma razão de ordem constitucional, pois na Constituição de 1976, no artigo 63 cabe ao Estado a responsabilidade de organizar um sistema de Segurança Social. Outra razão prendeu-se com a desadequação das leis da Previdência Social, e da Assistência Social, à realidade social do país. As diferentes medidas legislativas que foram sendo criadas, entre 1974 e início da década de 80, visando a implementação de um sistema de Segurança Social, foram medidas que, muitas delas, não se articulavam entre si e que originavam consequências como por exemplo ao nível dos beneficiários (desconhecimento dos seus direitos) e ao nível dos técnicos (dificultando as suas tarefas), situações que contribuíram para a necessidade de um enquadramento jurídico. A definição do que deveria ser o sistema de Segurança Social no nosso país, estabelecendo os seus objectivos, os seus princípios, a sua organização e os seus meios, era igualmente uma função urgente que deveria ser desempenhada por uma Lei-Quadro (Maia, 1985, pp. 153-154). Sobre as diferentes medidas legais implementadas neste período consultar, por exemplo, Maia, 1985, pp. 111-152.

⁶ A pensão social foi uma das diferentes medidas (como o salário mínimo, aumento das pensões mínimas e do abono de família, congelamento temporário dos preços, das rendas de casa e dos salários superiores a cerca de 2,5 do valor do salário mínimo recentemente estabelecido) que foram incrementadas e que traduziram, para Rodrigues “os objectivos de reforma económica e social”, de um período, no qual “A expectativa política de universalizar a breve prazo a cobertura de riscos e de grupos populacionais apresentava-se, entre 1974 e 1976, como referencial angular das medidas a implementar” (Rodrigues, 2001, p. 268).

⁷ A pensão social traduziu um outro princípio de protecção social, o de direito à protecção social, de qualquer cidadão, independentemente do seu vínculo laboral, como referiu Rodrigues: “A introdução da pensão social veio a tornar-se no primeiro direito gerado fora da esfera contributiva e, embora tivesse um valor inferior a 1/3 do salário mínimo, foi (juntamente com outras medidas) também um marco

Lei n.º 217/74, de 27 de Maio) que abrangia pessoas com mais de 65 anos de idade ou inválidas e uma segunda versão em 1977 (Despacho Normativo n.º 59/77) passando a abranger todas as pessoas com mais de 65 anos que não desempenhassem uma actividade profissional e que não beneficiassem da previdência social, os inválidos com idade superior a 14 anos, sem acesso a qualquer tipo de subsídio e os idosos e inválidos que residissem em lares da assistência social.

O efeito desta legislação, que visava colmatar lacunas de um passado recente em relação à população mais idosa, como o acesso a uma reforma por velhice, mesmo a quem não tivesse tido um vínculo laboral, traduziu-se num aumento acentuado do número destes pensionistas. Como salientou:

“Em virtude da instituição da pensão social, em 1974, no ano de 1980 são registados quase 79 000 pensionistas desta categoria (...). Trata-se de um número que pouco crescerá nos anos seguintes, uma vez que não atinge os 97 000 em 1992. De qualquer modo, contribui com quase 10% para a evolução entre 1975 e 1980” (Carreira, 1996, p. 85).

Aliás, o aumento do número de pensionistas não se verificou só em relação a este regime não contributivo⁸ das pensões sociais (verificando-se a maior percentagem destes beneficiários da pensão social nos pensionistas por velhice), mas em termos gerais verificou-se um aumento muito acentuado do número de pensionistas⁹: “mais de

significativo pela nova filosofia que introduziu no sistema de protecção social ao reconhecer a esfera não contributiva (...)” (Rodrigues, 2001, p. 268). Carreira especificou que a população abrangida pela pensão social era a população inscrita no Instituto da Família e Acção Social e na Misericórdia de Lisboa (cf. Carreira, 1996, 67).

⁸ Maia, também salientou esta situação de fraco aumento do número de beneficiários da pensão social, assim como o peso que os beneficiários por velhice tiveram no total: “O crescimento do número de pensionistas abrangidos por este regime tem sido pouco significativo nos últimos anos, sendo notória a tendência para a sua estabilização em pouco mais de 80 mil beneficiários, dos quais cerca de 77% são pensionistas de velhice” (Maia, 1982, p. 23).

⁹ Nesta situação de pensionistas estão englobados os pensionistas por invalidez, por sobrevivência e por velhice, e por diferentes regimes, regime geral - abrange “a totalidade dos trabalhadores por conta de outrem, do comércio, indústria e serviços”, assim como “profissionais do serviço doméstico e outros trabalhadores por conta de outrem (...), certos grupos de profissionais por conta própria (...) e já em 1977, os trabalhadores autónomos”, regime especial (trabalhadores agrícolas) e o regime não contributivo (pensão social), abrangendo pensões só por velhice e por invalidez (Maia, 1982, pp. 21-23).

quarenta vezes entre 1960 e 1992” (Carreira, 1996, p. 83)¹⁰. Segundo este autor, o número de pensionistas registou um crescimento médio anual, entre 1970 e 1975, na ordem dos 35,7%, sendo a velhice a razão primeira desse aumento, pois eram 460 000 pensionistas por velhice a mais em 1975 do que em 1970 (cf. Carreira, 1996, p. 83).

Carreira referiu que o aumento do número de pensionistas por velhice ficou a dever-se às alterações que foram gradativamente introduzidas na protecção dos trabalhadores agrícolas, em 1970, 1972, e 1975¹¹. Essas mudanças legislativas contribuíram para aumentar o número de beneficiários, concretamente os pensionistas por velhice, do regime agrícola que passaram de 22 000 pensionistas, em 1970, para 490 000, em 1975. Conforme afirmou:

“O crescimento no sector rural, tendo como causa predominante a velhice, permite concluir que havia uma massa significativa de pessoas idosas que logo se reformaram porque o sistema legal se modificou e passou a abrangê-las. As alterações legislativas de 1970, 1972 e 1975, já referidas, constituem os mecanismos jurídicos de que resultaram tão profundas alterações” (Carreira, 1996, p.83).

¹⁰ Um outro autor que analisou, já em 1982, a evolução do número de pensionistas, e particularmente os pensionistas por velhice, foi Maia. Este autor assinalou que o número total de pensionistas registou um enorme aumento entre 1970, com 165 530 pensionistas, e 1981 com 1 719 865 pensionistas. Também salientou o elevado aumento do número de pensionistas por velhice, quer no regime geral, quer no regime especial (trabalhadores rurais), que se registou entre 1970 e 1981 – no regime geral registou-se um aumento superior a oito vezes, e no regime especial, entre 1972 e 1981, um aumento superior a nove vezes (cf. Maia, 1982, pp. 19-20).

¹¹ Os trabalhadores agrícolas não foram abrangidos pelos seguros obrigatórios como o foram os trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços desde 1935, pois foi sobre estes três últimos que incidiu a maior preocupação de protecção social, como afirmou Carreira: “As eventualidades legalmente relevantes (...) foram, em 1935, concebidas para os trabalhadores da indústria, do comércio e dos serviços. Só em pequena parte para os trabalhadores agrícolas. Entre 1935 e 1970 estes trabalhadores beneficiaram apenas da assistência médica, do subsídio de doença, do subsídio por morte, da assistência materno-infantil e da protecção na invalidez” (Carreira, 1996, p. 70). Como se verifica, a pensão por velhice foi uma eventualidade que não foi coberta, no caso dos trabalhadores agrícolas, durante bastante tempo. Só em 1969, se começou a alargar o conjunto dos riscos sociais a cobrir, como outros benefícios, como “assistência médica e medicamentosa na doença e na maternidade, os subsídios de doença, de casamento, de nascimento, de invalidez e de velhice e o subsídio por morte do chefe de família” (Carreira, 1996, p. 71). Em 1970, o regime de pensões foi criado “a título transitório e para os inscritos nas casas do povo na data da publicação do respectivo diploma”, e em 1972, as pensões de velhice passaram a contemplar, também, população que não era abrangida pelas casas do povo, desde que tivessem trabalhado na agricultura durante os cinco últimos anos e tivessem 70 ou mais anos (Carreira, 1996, p. 71).

O referido autor assinalou que se verificou um novo crescimento do número global de pensionistas entre 1975 e 1980. O aumento em termos absolutos que se registou entre 1970 e 1975 foi de 657 000 pensionistas, devido a um aumento maior do número de pensionistas do regime agrícola, embora também se tenha registado um aumento dos beneficiários do regime geral. Mas foi entre 1975 e 1980 que se deu um acréscimo mais elevado, cerca de 795 000 pensionistas. Analisando este acréscimo, segundo os regimes, verifica-se que foi no regime geral que se registou o maior crescimento, cerca de 450 000 beneficiários sendo apenas 270 000, aproximadamente, no regime agrícola. Mas um dos aspectos importantes desde aumento do número de beneficiários, entre 1975 e 1980, foi o que se deveu, na sua esmagadora maioria, às pensões por velhice, com cerca de 80% dos pensionistas (cf. Carreira, 1996, p. 83).

As razões para tal aumento do número de pensionistas por velhice não se prendem somente com factores de ordem demográfica¹², mas foram “(...) as políticas

¹² Considerando ser pertinente contextualizar estes aumentos do número de pensionistas, principalmente por velhice, na realidade demográfica portuguesa, recorremos ao estudo efectuado por Barreto (1996), que nos faculta um retrato da evolução da população portuguesa entre 1960 e 1994. A evolução da população portuguesa caracterizou-se, segundo Barreto, da seguinte forma: “Até 1973 a população decresceu, sobretudo devido à emigração. Entre 1974 e 1976 aumentou fortemente, por causa do regresso dos residentes em África e da travagem da emigração. De 1977 até à actualidade, a população parece ter estagnado, sendo de sublinhar um muito ligeiro aumento até 1985, uma redução até 1991 e um novo pequeno acréscimo até 1994” (Barreto, 1996, p. 40). Desta transcrição verificamos que a população portuguesa sofreu um aumento entre 1974 e 1976 devido a dois factores: o regresso dos retornados (Barreto estimou entre 500 000 e 600 000 os residentes das ex-colónias que chegaram em 1975 a Portugal, cf. Barreto, 1996, p.39), sendo o outro factor a diminuição da emigração. Estes dois factores, juntamente com outros, terão possivelmente contribuído, de acordo com Barreto, para que se tivesse registado uma ligeira diminuição, na década de 70, na tendência para o envelhecimento rápido da nossa população. Como afirmou Barreto: “Na verdade, o número de jovens, em 1981, é superior ao que se verificava em 1970. É possível que a queda da emigração, o regresso dos residentes em África, o fim das guerras no ultramar e a chegada de novos emigrantes africanos tenham contribuído para essa situação” (Barreto, 1996, p. 41). O que é curioso neste período em análise é que os dados apresentados por Carreira revelarem um aumento do número de pensionistas, sendo esse aumento devido na sua maioria a pensões por velhice. Talvez o número de pensionistas de velhice diga respeito, principalmente, à população que se encontrava residente na “metrópole”. Aliás, se tivermos em conta os dados relativos ao envelhecimento da população portuguesa, talvez essa hipótese ganhe mais confirmação. Sobre esta matéria, Barreto esclarece: “A percentagem da população com mais de 65 anos passou, no período em análise, de 8% para 14% do total. Mais interessante ainda é a relação entre idosos e jovens: os com mais de 65 anos eram 27% dos que tinham menos de 15anos; são hoje cerca de 68%! Visto de outra maneira: enquanto em 1960 podiam registar-se 3,7 de jovens por cada idoso de mais de 65 anos, em 1991 esse coeficiente baixou para 1,4. De notar ainda que em cerca de uma centena de municípios (um terço do total) o número de pessoas com mais de 65 anos supera nitidamente o de menores de 15 anos (Barreto, 1996, p. 40). Um outro trabalho que também analisou esta questão foi o do Professor J. Nazareth, incluído no documento da

que entre 1970 e 1980 permitiram que se reformassem por velhice na Segurança Social mais de 1 milhão de pessoas, representativas de 68% do acréscimo do número total dos respectivos pensionistas no mesmo período” (Carreira, 1996, p. 88). Ou seja, não está aqui em causa a importância que a estrutura etária da população portuguesa teve em relação ao número de idosos pensionistas que temos hoje em dia, mas o que o autor pretendeu salientar foi que o “carácter explosivo do crescimento do número de pensionistas ficou a dever-se a um conjunto de medidas adoptadas num espaço de tempo muito curto, da ordem da meia dúzia de anos, e que os integrou no universo dos reformados” (Carreira, 1996, p. 89).

Estes dados, que referimos da obra de Carreira, constituem um facto importante para a nossa investigação, pois evidenciam a evolução que se registou no número de

Comissão Nacional sobre o Envelhecimento, em que referiu que o nosso país, até 1930, apresentava uma situação demográfica semelhante á que se registava nos finais do século XIX, ou seja, em 1880 existiam 10% de pessoas com mais de 60 anos e em 1930 esse valor situava-se nos 9,6%. Esta situação começou a alterar-se a partir de 1930, especificamente no período entre 1950 e 1970, pois a percentagem do número de pessoas idosas, em todo o país, já excedia os 10%. Contudo existiam assimetrias regionais, sendo os distritos do interior – Castelo Branco, Faro, Guarda, Portalegre e Horta – que mostravam valores superiores a 19%. Entre 1970 e 1980, foi um período em que ocorreram grandes alterações que se repercutiram demograficamente, como a crise económica que, por um lado, fez diminuir a saída de emigrantes “factor de rejuvenescimento”, e por outro lado, contribuiu para elevar o regresso de portugueses imigrantes “factor de envelhecimento”. Outro acontecimento desta época com repercussões a nível demográfico foi o retorno de um elevado número de população das ex-colónias “factor de rejuvenescimento”. As consequências do retorno de população residente nas ex-colónias na evolução do envelhecimento foram importantes, como nos revela o estudo: “O grande peso de retorno de África teve, como não podia deixar de ser, uma influência determinante na evolução do envelhecimento: de 14,4 % em 1970 passou para 14,3 % em 1979. Por outras palavras, o retorno compensou globalmente para os efeitos da emigração e do declínio da fecundidade” (Comissão Nacional sobre o Envelhecimento, 1982, p. 7). Este trabalho do Professor Narazeth alertou para as assimetrias regionais, e não só, que este retorno de população residente nas antigas colónias originou: “O retorno não se destinou pois às regiões já envelhecidas e em declínio demográfico mas, pelo contrário, dirigiu-se às regiões jovens e em expansão” (Comissão Nacional sobre o Envelhecimento, 1982, p. 7). Os distritos onde já se registavam níveis de envelhecimento elevado aumentaram ainda mais esse índice, como por exemplo o distrito de Beja, que em 1970 tinha 17,35 % e evoluiu para 18,9 %, tendo os distritos mais jovens registado uma descida no seu envelhecimento, como aconteceu com o distrito de Braga “passou de 11,1 % de idosos em 1970, para 10,4 %” (Comissão Nacional sobre o Envelhecimento, 1982, p. 10). Mas as assimetrias para as quais nos alertou este trabalho, não tiveram só a ver com o número de idosos por distrito, mas assimetrias entre os sexos: “As assimetrias entre os sexos também aumentaram consideravelmente. Com efeito, em 1979, as mulheres idosas representavam, em média 16 % da população total e os homens 12,5 %” (Comissão Nacional sobre o Envelhecimento, 1982, p. 10).

reformados, permitindo a visibilidade de uma faixa etária, pelo menos em termos quantitativos, que sem esta legislação estava impedida de ter acesso à reforma.

Como tivemos oportunidade de constatar, foi na década de 70 que se verificou no nosso país o “boom” de reformados, derivado não só pelo número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, ou idade de acesso à reforma, mas, principalmente, de acordo Carreira, por um conjunto de alterações legais, no âmbito da protecção social, especificamente de protecção na velhice – a reforma – que se deram no princípio da década de 70. Portanto, se não se tivesse legislado no sentido de tornar a reforma acessível a um contingente de população, este número de pessoas com mais de 65 anos não teria tido visibilidade legal e social como o grupo dos reformados.

Assim, este “boom” de reformados, que ocorreu entre 1970 e 1975, indicia que poderá ser considerado como uma *transformação objectiva* que contribuiu para a emergência e institucionalização da velhice como *problema social*, tendo o papel do Estado, ao nível da produção de legislação na área da protecção social, sido importante. Poderemos considerar que o Estado, no período pós 25 de Abril e nos dois anos posteriores, parece ter desempenhado um papel próximo de um Estado-providência¹³, visto ter investido financeiramente como nunca tinha feito na segurança social¹⁴, instituindo a pensão social de velhice de acesso à reforma, assim como melhorando o acesso à reforma de outros grupos (como, por exemplo, dos trabalhadores agrícolas, que já vinha sendo desenvolvido antes 25 de Abril, em 1970, 1971 e em 1975). O acesso a

¹³ Santos considerou que o Estado português, analisado à luz dos atributos do que se considera ser um Estado-providência, “fica muito aquém de um Estado-providência, é um semi-Estado-providência” (Santos, 1993, p.44). O Estado-providência, para este autor, “é a forma política dominante dos países centrais na fase de «capitalismo organizado», constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal” (Santos, 1993, pp. 43-44). Salientando muito brevemente alguns dos aspectos que Santos considerou que Portugal diferia dos atributos de um Estado-providência: o nível das despesas sociais, que depois do período revolucionário, subiram muito devagar e nalguns casos estagnaram, a fraca qualidade do consumo de bem-estar (extensão, qualidade e variedade dos serviços), o facto da administração pública não ter interiorizado a segurança social como um direito, com implicações no atendimento ao cidadão (Santos, 1993, p. 44), e a inexistência de um pacto social (Santos, 1998, pp. 214-215). Sobre esta questão das características, génese e evolução do Estado-providência, assim como, sobre a análise de Portugal como Estado-providência, ver Mozzicafreddo, 1997.

¹⁴ A este propósito, Rodrigues comparou o investimento financeiro na segurança social portuguesa com o de outros países: “(...) apesar do aumento da despesa social pública, mesmo assim se ficou aquém dos valores de outros países (o que é fácil de imaginar até pelo baixo nível de que se partiu em matéria de assunção de tais encargos por parte do Estado)” (Rodrigues, 1999, p. 198).

uma reforma começa a ser reconhecido como direito de qualquer (e enquanto) cidadão, deixando de ser um acesso condicionado por um vínculo laboral. Foi reconhecido o direito à reforma como um direito social, ou, dito de outra maneira e em termos de segurança social, esteve presente o princípio da universalidade. Santos salientou o esforço que foi feito em Portugal, neste período específico (1974-1976), para se tentar criar um Estado-providência¹⁵:

“Durante a crise revolucionária e nos dois anos subsequentes, houve uma tentativa de criação de um Estado-providência avançado, não só em termos da extensão da cobertura de riscos e da qualidade dos serviços, mas também em termos de participação democrática de grupos de cidadãos na organização desses serviços. Nesse período as despesas sociais tiveram um aumento espectacular” (Santos, 1993, p. 44).

A generalização dos sistemas de reforma enquadrou-se e concretizou-se num sistema de protecção social¹⁶ em mudança, que pressupunha outros princípios mais democráticos que a Previdência Social porque a qualquer cidadão foi reconhecido o direito à protecção social, sem ser necessário um vínculo laboral ou qualquer outra condição para ter acesso à cobertura de certos riscos sociais¹⁷. Segundo a opinião de Carreira:

¹⁵ Uma outra opinião sobre o Estado português como Estado-providência, neste período revolucionário, é emitida por Rodrigues: “Neste período, sendo Portugal no contexto da Comunidade Económica Europeia, um país de menor desenvolvimento económico, vem afirmar-se como dos mais avançados em matéria legislação sobre direitos sociais. Não obstante tratar-se de situação sociopolítica que busca em países mais avançados algumas das suas referências e justificativos, o modelo do Estado que se estabelece entre nós, só no domínio dos princípios legais (mais do que nas práticas que lhe correspondem) se aproxima do Estado-Providência” (Rodrigues, 1999, p. 198).

¹⁶ A evolução e a caracterização do sistema de segurança social, que foi sendo construído após 25 de Abril de 1974, foram expressas por Mozzicaffredo na seguinte passagem: “Entre 1975 e 1982-84, o sistema de segurança social foi alterando os regimes contributivos e os esquemas complementares de protecção social anteriormente existentes. O sistema de previdência e de acção social foi sendo parcialmente substituído e incorporado no novo sistema de segurança social (1984) entendido enquanto sistema integrado, universal e contributivo. O novo sistema veio assim a estabelecer-se com base em dois níveis. O primeiro é o regime contributivo, cobrindo os trabalhadores assalariados e independentes e respectivas famílias, sendo a inscrição obrigatória. (...). Neste regime existe ainda um regime especial autónomo que inclui categorias específicas de trabalhadores, como sejam agricultores e funcionários públicos. O segundo nível diz respeito ao regime não contributivo, para aqueles que, não estando incluídos no anterior, se encontram em situação de carência social e económica. (...) Além destes regimes contributivos e especial, existe igualmente o sistema de acção social, a cargo dos conselhos regionais de segurança social (CRSS), cujo objectivo é proteger as pessoas que se encontram em situação de carência económica e social (...)” (Mozzicaffredo, 1997, pp. 38-39).

¹⁷ Neves, ao fazer a avaliação da universalização do sistema de segurança social português, o qual, segundo o autor, tende para a universalização, apesar do mais importante de todos os regimes – o regime

“De facto, nos primeiros quarenta anos de vigência, o sistema teve a natureza restrita de um conjunto de seguros sociais obrigatórios. Como tal, limitado a uma parte da população, a dos trabalhadores, e financiado apenas pela massa salarial dos abrangidos, com quotizações dos trabalhadores e das empresas. Ao transitar para um sistema mais amplo, que continuou a incluir seguros sociais obrigatórios, mas que lhe acrescentou a protecção a não trabalhadores, financiada pela colectividade nacional, foram modificados os fundamentos da solidariedade, o âmbito social da sua projecção e o modo do seu financiamento. Num certo sentido, pode mesmo dizer-se que até 1974 vigorou o sistema de seguros sociais obrigatórios. Depois, um verdadeiro regime de segurança social. Além desta evolução, de grande significado e consequências, também os riscos cobertos foram sendo sucessivamente acrescidos. Por isso, hoje, vigora um quadro de eventualidades análogo ao dos demais países com sistemas muito avançados de segurança social. As mais acentuadas diferenças são de natureza económica e não jurídica” (Carreira, 1996, p. 79).

Uma das consequências da generalização dos sistemas de reforma foi esta ter conferido unidade ao grupo etário que beneficiou dessa modalidade de protecção social, passando a ser o traço comum da velhice. Este traço comum não surgiu de modo imediato, mas foi-se construindo através da legislação, o que significa que foi evoluindo (Guillemard, 1980, p. 24).

Entre as implicações da generalização dos sistemas de reforma para a construção de uma terceira idade, além de outras *transformações objectivas*, releva o facto de terem passado a beneficiar de acesso à reforma as pessoas que tivessem uma determinada idade, conforme previsto na legislação, isto é, a reforma passou a ser um direito e não um privilégio de certos grupos profissionais, como acontecia no passado. O direito à reforma e a sua generalização contribuíram para que a velhice fosse percebida como um grupo unificado, cujo o denominador comum deste grupo etário era a reforma (Guillemard, 1980, p. 24).

Assim, em Portugal, foi com a revolução de Abril de 1974 e com todas as mudanças políticas e sociais daí resultantes que se abriu caminho para a adopção dos

geral – se basear na relação laboral (Neves, 1993, p. 86), fez referência ao contributo que desempenhou a criação da pensão social para se atingir um elevado nível dessa universalização: “De facto, com a criação do regime não contributivo, designadamente para atribuição de pensões sociais, e dos regimes voluntários ou de inscrição facultativa, o sistema consegue obter um grau muito elevado de cobertura da população, análogo ao dos países que se baseiam em sistemas oficialmente universalistas, em que são protegidos, em princípio, os residentes” (Neves, 1993, p. 87).

princípios da Segurança Social e juntamente com outras transformações objectivas que vinham acontecendo há algum tempo (como, por exemplo, o aumento do número de idosos), que se tornou possível a emergência da terceira idade como *categoria autónoma* e de *acção política*.

Neste período, o acesso às reformas e a sua universalização foram questões centrais, sendo visíveis quer nos Programas do MFA, quer no Programa do I Governo Provisório e traduzidas em medidas legais. As medidas a favor dos idosos, foram, neste período, centradas mais nas questões relacionadas com as reformas.

Em matéria de protecção social, a situação vivida até ao 25 de Abril era desadequada face às necessidades da população, pois as pensões por velhice revelaram-se insuficientes e inacessíveis para muitos, continuando os mais pobres e sem família a serem internados em asilos.

Nesta década de 70, começou a surgir, igualmente, uma nova forma de tratar a velhice. Os poderes públicos principiaram a intervir na velhice, entendendo-a como uma *categoria social autónoma*, tendo por base novos princípios, preconizando uma nova política social específica para esta categoria social. Os novos princípios, que defendiam essencialmente manter os idosos no seu meio, activos e autónomos, traduziram-se em novos serviços e instituições, compreendendo os centros de dia, o apoio domiciliário, as universidades da terceira idade, assim como a transformação dos antigos asilos em lares.

3.2 O anúncio de uma política da terceira idade

Durante o período entre 1974 e 1976, a forma de intervir na velhice também foi influenciada pelas alterações políticas e sociais que ocorreram no nosso país.

No referido período, as grandes mudanças relativamente à protecção na velhice registaram-se principalmente no âmbito dos sistemas de reforma, em vez de se fazerem sentir na forma de intervenção social da população idosa, ou na formulação de uma política de terceira idade.

Como já analisámos, as alterações legislativas que ocorreram no campo das pensões de velhice foram importantes para o acesso à reforma de um grande número de pessoas com 65 ou mais anos, dando visibilidade numérica à velhice e que também contribuíram para a institucionalização da velhice como *problema social* e para a sua emergência como *categoria social autónoma*.

Neste contexto, um dos objectivos principais face à velhice, e como vimos no programa do I Governo Provisório de 1974, foi facilitar e permitir o acesso à reforma quer de determinados trabalhadores (como, por exemplo, o caso dos trabalhadores agrícolas), quer de todas as pessoas a partir de uma certa idade, mesmo sem vínculo laboral, e a actualização dos montantes das pensões por velhice.

Além destas alterações no âmbito de legislação (relacionada com as pensões por velhice e pensão social), que tiveram uma grande expressão e impacto sobre a população com idade igual ou superior a 65 anos, também foi mudando, mais lenta e progressivamente, a forma de gerir e de tratar a velhice.

Um dos primeiros passos nesse sentido foi a proposta de remodelação dos asilos e a construção de residências para idosos, que não tinham suporte familiar, de acordo com o programa de Acção do Ministério dos Assuntos Sociais, de Outubro de 1974, do II Governo Provisório. Estas propostas foram consideradas por Fernandes como sendo medidas “correctivas” (cf. Fernandes, 1997, p. 144).

Neste período revolucionário – entre 1974 e 1976 – a participação dos movimentos populares¹⁸ em diferentes sectores da sociedade portuguesa foi uma realidade.

A intervenção dos movimentos sociais, ao nível da protecção social, concretizou-se pela promoção e implantação de equipamentos sociais que correspondessem às necessidades da população, englobando os idosos.

Sobre esta matéria, há a referir o trabalho de Rodrigues (1999) no qual a autora salientou a acção de movimentos populares na provisão de equipamentos. Como afirmou a autora, entre 1974 e 1976, a população organizou-se, nomeadamente em torno dos equipamentos sociais.

¹⁸ A análise sobre os movimentos sociais que surgiram neste período revolucionário, concretamente sobre a sua articulação ou não a partidos políticos, caracterizou-se, segundo Santos, por duas posições tomadas por diferentes analistas. Como apresentou Santos, uns consideravam que os movimentos Sociais foram um movimento popular genuíno, espontâneo e autónomo, um movimento que manteve intacta a sua própria lógica de desenvolvimento ao longo de todo o processo, apesar de todas as tentativas partidárias para o controlar” (Santos, 1998, p. 59). A outra posição, segundo Santos, defendia que “o movimento popular foi pouco mais que a correia de transmissão das decisões dos comités centrais de várias organizações políticas partidárias, um movimento manipulado, instrumentalizado, se não mesmo criado *ab ovo* por essas forças políticas e para os objectivos políticos por que elas lutaram” (Santos, 1998, p. 58). A posição deste autor é que ambas as considerações têm aspectos falsos e verdadeiros sobre a questão, sendo necessário muito mais investigação sobre esta realidade diversificada a que correspondem os movimentos sociais. Tomando uma posição sobre o assunto, Santos referiu que: “A minha hipótese de trabalho é que o movimento popular criado ou desencadeado depois do 25 de Abril constitui uma das características mais específicas da revolução portuguesa e que, mesmo tendo em conta todas as diferenças relevantes (ou seja, o período específico em que tiveram lugar, a área social em que intervieram, a região do país onde dominaram) a riqueza do movimento popular não pode ser reduzida a estratégias partidárias ou mesmo à decisão do MFA de promover ou aceitar, a certa altura, os termos da «Aliança Povo/MFA»” (Santos, 1998, p.59-60). Um outro autor que também tomou posição face a esta discussão, acerca dos movimentos sociais desta altura, foi Lima. Este autor defendeu: “Isto não significa que entendamos que a generalidade dos movimentos populares era independente dos partidos e das forças políticas – muitos não eram, certamente. Recusa-se é a perspectiva que vê os movimentos e as organizações populares como meras correias de transmissão e instrumentos dos partidos, designadamente dos seus órgãos de direcção, destituídos de autonomia e de objectivos próprios. Durante o período revolucionário os partidos políticos, em fase de organização (talvez com excepção parcial do PCP que surgia dotado de uma organização forjada na clandestinidade), concorriam com todo o tipo de movimentos, organizações e associações que, sobretudo a nível local e institucional, nas periferias do poder centralmente considerado, tomavam frequentemente a iniciativa, ensaiavam o “poder popular”, a democracia directa e a autogestão. Se algumas dessas iniciativas eram lançadas pelos aparelhos partidários, sobretudo da esquerda (...), outras eram-lhes alheias, quando não estranhas e mesmo contraditórias com as suas estratégias políticas” (Lima, 1992, p. 220). Para além da interpretação sociológica dos movimentos sociais portugueses que emergiram no período revolucionário que estes autores fizeram, queremos salientar que a problematização sociológica sobre os movimentos sociais é complexa. Desde logo, o que poderemos ou não considerar como movimento social, ou o que poderemos entender por movimento social, é uma questão problemática e central como nos alerta Chazel (1995: 260-266). Sobre os movimentos sociais, como uma introdução à sua complexidade, consultar Chazel, 1995, pp. 259-306.

As necessidades da época centravam-se na falta de habitação condigna e na falta de espaços verdes, assim como na falta de equipamentos sociais, como assinala Rodrigues nesta passagem:

“Dos cadernos reivindicativos saídos da organização dos cidadãos vivendo em maior privação constavam, em lugar de destacada prioridade, a resposta a necessidades de um habitat adequado, onde, além do alojamento, se alinhavam os equipamentos sociais e os espaços verdes, só para referir os mais explicitados. Era conhecida, embora não devidamente quantificada e valorizada, a escassez de equipamentos sociais, bem como a inadequação de alguns dos existentes face às características da população (sobretudo suas condições sócio-económicas e perfil cultural). A distância dos equipamentos era, pois, bem mais do que a sua raridade e não proximidade física das populações, era também feita de condições de acesso e modelos de funcionamento excludentes” (Rodrigues, 1999, p. 202).

Em termos quantitativos, e de acordo com o estudo de Rodrigues, a expressão dos equipamentos sociais promovidos por estas “organizações populares de base” foi de cerca de 317 equipamentos, rondando os 30 % do total dos equipamentos sociais existentes na época (cf. Rodrigues, 1999, p. 202). Tendo em conta a distribuição destes equipamentos por população alvo, ou destinatária, o referido estudo assinalou que o maior número dos equipamentos era destinado às crianças – sendo 261 para a infância e 30 para crianças inadaptadas, e só um número reduzido para os idosos – 26 equipamentos (cf. Rodrigues, 1999, p. 203).

Nesta época, os idosos, enquanto população alvo de intervenções, ainda têm pouca expressão face a outros grupos/prioridades como o grupo das crianças. Não esquecer que, só por esta altura, é que os idosos/reformados começam a ter alguma expressão numérica e visibilidade social.

Há a salientar que, tendo em conta o período revolucionário da passagem (queda) de um regime autoritário para a construção de uma sociedade democrática, estas iniciativas traduzem a “democratização em curso, que teve na sociedade civil um papel de charneira designadamente face ao aparelho de Estado hesitante nas suas fidelidades,

mas buscando segurança em velhos procedimentos e concepções” (Rodrigues, 1999, p. 204).

Note-se também que o anúncio de uma política social para a terceira idade, preconizando uma nova forma de intervenção, só aconteceu com a Constituição da República de 1976.

Esta Constituição, contextualizando-a histórica, política e socialmente, reflecte as orientações políticas que dominavam e orientavam a sociedade portuguesa dessa altura. Parece-nos pertinente a caracterização de Santos a seu respeito: “A forma política organizada do socialismo teve na Constituição da República de 1976 a sua melhor consagração”.

O artigo 72.º da referida Constituição, dedicado à Terceira Idade, declara o seguinte:

- “1. O Estado promoverá uma política da terceira idade que garanta a segurança económica das pessoas idosas.
2. A política da terceira idade deverá ainda proporcionar condições de habitação e convívio familiar e comunitário que evitem e superem o isolamento ou marginalização social das pessoas idosas e lhes ofereçam as oportunidades de criarem e desenvolverem formas de realização pessoal através de uma participação activa na vida da comunidade”.

Era preconizada uma política específica para uma *categoria autónoma*: a *terceira idade*. A declaração de uma política de terceira idade distanciava-se da situação anterior. O internamento em instituições asilares, com toda a carga estigmatizante e o corte com a participação na comunidade que isso acarretava, deveria pertencer ao passado. Novos princípios deveriam orientar as medidas de política para a população idosa com vista à sua inserção no meio social.

Poder-se-á subentender desta declaração o que deveria ser a política para a terceira idade, pretendendo um corte com a velhice dos asilos, corte esse traduzido na proposta de inserir e promover a participação dos idosos na comunidade e na própria

designação de terceira idade, que parece sugerir uma diferença na representação de velhice.

Esta política de terceira idade preconizada em 1976, em Portugal, apesar de ter sido uma novidade para a realidade portuguesa, não o era por exemplo para França, em que, desde a década de 60, se defendia uma política específica para idosos. Como já referimos, em 1969, no nosso país, começou-se a reflectir sobre esta nova forma de tratar a velhice, tendo como padrão a política de terceira idade francesa. Esta influência da política de terceira idade francesa também se encontra presente, segundo Fernandes, no supracitado artigo 63.º da Constituição de 76: “Encontramos na redacção deste texto os princípios ideológicos cuja doutrina foi divulgada a partir do relatório Laroque” (Fernandes, 1997, p. 145).

Em França, em 1960, a proposta de alteração da forma de tratar a velhice foi encomendada pelo primeiro-ministro a uma comissão liderada pelo professor Laroque, nome pelo qual se passou a designar o relatório¹⁹ que essa comissão apresentou. Esse relatório continha as propostas de uma política de velhice (expressão usada pela primeira vez nesse relatório, traduzindo essa nova forma de gerir a velhice). Esta política de velhice preconizava a manutenção dos idosos no seu domicílio e não o seu internamento²⁰, como se verifica na seguinte passagem:

“O essencial é sem dúvida assegurar a adaptação do maior número possível de pessoas idosas à sociedade francesa de amanhã e de adaptar esta sociedade francesa à presença e às características físicas e psicológicas de uma massa crescente de

¹⁹ Este relatório foi publicado em 1962, intitulado *Politique de la Vieillesse*. E, para além de apresentar um diagnóstico sobre a situação dos idosos abrangendo diferentes aspectos, como as reformas, as condições de vida, os regimes de reformas, a acção social, problemas psicológicos perante a reforma, o emprego dos idosos e os problemas médicos, também propôs um conjunto de recomendações para resolver as diferentes dificuldades dos idosos, assim como para integrar os idosos na comunidade e para manter os idosos no seu domicílio. Este trabalho, da Comissão presidida pelo Professor Laroque, recolheu informação sobre as experiências estrangeiras, como a inglesa, a sueca e a alemã, em diferentes domínios como, por exemplo, no alojamento específico e adaptado para os idosos (cf. *Commission d'Étude des Problèmes de La Vieillesse*, 1962).

²⁰ Lenoir salientou que este relatório contribuiu para que a política de idosos não se dirigisse unicamente para as classes populares, mas para toda a população idosa. Com o Relatório Laroque já não se tratava de sustentar a velhice indigente mas de integrar socialmente as pessoas idosas (Lenoir, 1979, p. 65).

peessoas idosas. A comissão, quanto a este assunto, condena de modo formal qualquer solução que conduza a uma segregação das pessoas idosas. Sem dúvida que não se pode impedir quem quiser de se retirar do mundo. Mas a comissão estima que no interesse da economia e da sociedade do país, como no interesse do equilíbrio físico e psíquico das pessoas idosas, todos os esforços devem tender a manter aquelas pessoas no seu meio, no seu meio económico como no seu meio social” (Commission d’Étude des Problèmes de La Vieillesse, 1962, pp. 261-262).

De notar que as razões invocadas para a preferência de manter as pessoas idosas no domicílio são de ordem económica, embora apontem aspectos de índole psicológica e física da pessoa idosa. Esta nova forma de tratar a velhice proposta neste Relatório Laroque pressupunha e implicava a existência de equipamentos sociais que possibilitassem a permanência dos mais velhos nos seus meios ajudando-os nos mais diversos aspectos da vida do dia-a-dia, como foi afirmado:

“A ênfase deve ser colocada na prioridade da necessidade de integrar as pessoas idosas na sociedade, em fornecer-lhes os meios de continuar, o mais tempo possível, a levar uma vida independente, através da construção de alojamentos adaptados, da generalização da ajuda ao domicílio, da criação de serviços sociais de toda a natureza que lhes são necessários, da organização da sua ocupação e dos seus lazeres” (Commission d’Étude des Problèmes de La Vieillesse, 1962, p. 9).

4 Síntese

Ao longo deste capítulo pretendemos traçar o percurso das principais alterações que se foram operando na forma de tratar, intervir e representar a velhice.

Desde o século XIX, com o processo de industrialização em que se registou alguma mudança na forma de sobrevivência dos idosos operários, sem meios próprios, sem capacidade para trabalhar e sem apoio familiar, o que lhes restava era a esmola ou o asilo. O estado liberal, agrupando os velhos na grande categoria de pobres, internava-os nos asilos (ou concedia-lhes licença para mendigar) que foram emergindo aproximadamente em meados do século XIX. A protecção social era praticamente inexistente e insuficiente.

No Estado Novo, a previdência social implementada assentava no vínculo laboral, permitindo uma certa protecção de alguns riscos sociais e de situações como a velhice. No entanto há a salientar os limites dessa protecção, concretamente a não universalização do acesso a uma pensão por velhice.

Um outro aspecto a considerar é a ênfase colocada na família e na obrigação que esta tem para com os seus membros, como sejam os idosos. A velhice neste período ainda é uma velhice relativamente invisível, sendo um assunto da esfera doméstica e quem não tem meios para sobreviver resta-lhe o asilo.

Com o 25 de Abril de 1974, concretamente no período revolucionário, iniciam-se transformações ao nível da protecção social, pretendendo-se, mais especificamente, implantar um sistema de segurança social. Mas essa mudança vai-se concretizando lentamente, introduzindo alterações, sendo só em 1984 aprovada a Lei-Quadro de segurança social. As alterações mais significativas, para a velhice, e próximas de um sistema de segurança social, foram a generalização das reformas. A pensão social permitiu o acesso a uma pensão por velhice àqueles que não tinham vínculo laboral. Outra legislação permitiu o acesso à reforma a trabalhadores do regime agrícola. As diferentes medidas legais que permitiram que vários grupos tivessem acesso a uma pensão por reforma, nos regimes existentes, contribuíram para que emergisse um elevado número de pensionistas por velhice, ou seja, registou-se uma *transformação objectiva* que permitiu a institucionalização da velhice como problema social. Novas formas de intervir e de tratar a velhice foram sendo pensadas (já vinham desde 1969), alterando o asilo e criando novas instituições.

Esta nova forma de intervir na velhice é proclamada na Constituição da República, em 1976. Uma política específica para este grupo é declarada e a sua

implantação inicia-se nesse mesmo ano, defendendo uma política de integração dos idosos na comunidade.

Seguidamente, iremos analisar alguns dos desenvolvimentos da nova política de terceira idade em Portugal.