

## **Action-research: Amadora's Strategic Plan for Sustainable Ageing, 2016-2025**

## **Investigação-ação: O Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável da Amadora, 2016-2025**

### **Entrevista com o Prof. Doutor Fernando Serra, Investigador Responsável\***

Fernando Humberto Serra é investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Doutorado em Educação, na especialidade de Sociologia da Educação, tem desenvolvido deste Centro vários projetos de investigação nas áreas da educação, ética e cidadania e, mais recentemente, no domínio das políticas locais de envelhecimento. É o autor e coautor de obras como *Changing Educational Conceptions* (2010), *Ethical dilemmas facing a plural Europe* (2010), *L'évaluation des enseignants au cœur d'un conflit social au Portugal* (2012), *Social responsibility at School and beyond* (2016), *Muitos Séculos de Educação* (2016). Atualmente coordena a equipa de investigação que, através de uma metodologia participativa, é responsável pela elaboração do Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável da Amadora (2016-2025).

O Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável do Município da Amadora consiste numa resposta aos desafios provocados pelo desequilíbrio demográfico a nível local, ilustrando um caminho possível para as políticas públicas neste domínio. Uma equipa de investigadores do Centro de Administração e Políticas Públicas constituída por Fernando Serra, Paula Campos Pinto, Carla Pinto e Ana Esgaio foi convidada a participar na sua elaboração, recorrendo a uma metodologia que combina a intervenção com a reflexão sistemática sobre essa intervenção. Fernando Serra é o investigador responsável por este projeto, que integra, para além da própria Câmara Municipal da Amadora, um conjunto diversificado de parceiros sociais.

---

\* Entrevista realizada por Pedro Rodrigues (CAPP/ISCSP).

## 1. O envelhecimento

O envelhecimento da população é uma realidade na Europa, com repercussões aos níveis social, económico e político. Fernando Serra sublinha como as consequências do fenómeno são hoje bem conhecidas e relativamente dramáticas. Segundo este investigador, *“o envelhecimento demográfico traduz um acentuado desequilíbrio na distribuição quantitativa dos grupos etários na sociedade e, por conseguinte, um desequilíbrio na proporção entre a parte da população que se encontra no mercado de trabalho e aquela parte que dele já saiu, por aposentação ou reforma. Ora, segundo a lógica de repartição de recursos assente no princípio da solidariedade intergeracional que caracteriza muitas das nossas sociedades – o nosso país incluído – um número cada vez menor de pessoas em idade ativa contribuem para um número cada vez maior de pessoas mais velhas, já aposentadas”*. E acrescenta: *“apesar de tudo, as coisas poderiam funcionar em equilíbrio razoável caso os ritmos de crescimento económico e as decisões políticas dirigidas aos cidadãos mais velhos fossem acompanhando as legítimas expectativas destes em manter os seus estilos de vida, capacidade de compra e proteção na doença em fases mais avançadas do ciclo de vida. O problema é que esta tendência não se tem observado, muito pelo contrário: a dinâmica da economia mantém-se anémica e os governos têm-se visto forçados a políticas continuadas de austeridade, com efeitos na redistribuição e na salvaguarda de direitos sociais dos mais velhos – para não falar de outros setores da sociedade. Portanto, há aqui um duplo efeito que condiciona fortemente as decisões políticas em matéria de políticas públicas de envelhecimento. Já está a condicioná-las no presente e vão condicioná-las ainda mais no futuro”*.

Nalguns países europeus o problema do envelhecimento demográfico foi identificado e combatido há já várias décadas, sendo a adoção de políticas de incentivo à natalidade uma das estratégias mais diretas para inverter o desequilíbrio da pirâmide etária. Mas em Portugal, na opinião de Fernando Serra, este problema tem sido sucessivamente menosprezado, ou pelo menos adiado pelos diversos governos. Para o investigador, *“observa-se uma grande tibieza das políticas ativas em matéria de incentivo à natalidade. Diagnostica-se o problema, de vez de quando manifesta-se a seu propósito grande preocupação no espaço público, mas, depois a ação política concreta não se revela consequente”*. O atraso na adoção de políticas que procurem enfrentar este problema dificulta a sua resolução e prolonga os seus efeitos muito para lá do futuro próximo. *“Seja o que for que se fizer agora, já não irá resolver o problema no presente, por conseguinte, este é um problema geracional – ou até mesmo multigeracional. A iniciar-se a sua solução agora, só veremos os resultados daqui a muitas décadas”*.

Quanto a políticas concretas, o investigador volta a sublinhar a importância do apoio à natalidade através de *“medidas que apoiem a maternidade e a paternidade, que compatibilizem a família e o trabalho, que melhorem a qualidade de vida e o bem-estar das famílias na área da educação, saúde e proteção social”*. A adoção de políticas de acolhimento de populações migrantes será igualmente importante *“para rejuvenescer a nossa demografia e revitalizar o nosso tecido sociocultural”*. Mas adverte que esta abertura *“não acontecerá apenas por decreto. É decisivo que a dinâmica da economia consiga atrair por si só essas populações; que elas sintam que o país lhe proporciona uma genuína hipótese para melhorar a sua vida; que elas sintam que constituir família e educar os filhos num país que não é o seu é uma aposta que vale a pena ser feita”*.

Mas existem ainda outros desafios relacionados com o envelhecimento e o aumento da esperança média de vida. No contexto atual, não apenas é mais numeroso o grupo da população com mais de 65 anos, como a longevidade também aumenta. Para Fernando Serra, estas dinâmicas têm de ser acompanhadas por processos mais gradualistas de transição para a reforma, processos esses *“que, mantendo os trabalhadores mais tempo no mercado de trabalho, também lhes diminuam a sobrecarga laboral, deixando-as mais livres de responsabilidades profissionais. Por um lado, as pessoas em fase de transição para a reforma cumpririam a função importante de ‘socialização dos mais novos’ e de ‘passagem de testemunho’ nos respetivos contextos laborais, mas veriam elas próprias facilitado o seu processo de saída, com modalidades funcionalmente mais flexíveis e psicologicamente mais ajustadas a essa nova condição. Por outro lado, quem sai do mercado de trabalho leva sempre consigo saberes e competências que pode mobilizar em contextos diversificados, criando valor. Há, portanto aqui um potencial que precisa de ser explorado”*.

Outras questões surgem ao nível da qualidade de vida das pessoas mais velhas, designadamente os cuidados de saúde. Neste contexto, não será demais sublinhar os desafios do envelhecimento para o Sistema Nacional de Saúde, que *“está hoje a ressentir-se da forte pressão provocada pela crescente procura das populações mais idosas”*. Para Fernando Serra, as soluções terão de ser procuradas não apenas a curto e médio prazos, designadamente numa maior racionalidade da gestão das unidades de saúde, mas também a longo prazo, por exemplo, no incentivo a *“práticas e estilos de vida mais saudáveis junto das populações, que aumentem a sua qualidade de vida e a sua longevidade”*.

## **2. O Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável do concelho da Amadora – 2016-2025**

O território da Amadora não escapa a esta realidade. Como explica Fernando Serra, este concelho *“tem uma população significativamente envelhecida, muito*

*desta população com mais de 75 anos, prevendo-se que pelo menos até meados da próxima década se acentue ainda mais esta tendência. Ora, este padrão irá refletir-se desde logo num aumento das necessidades relativas a cuidados básicos, autonomia e saúde, por exemplo as que se relacionam com demências*". Mas também é verdade que as características sociodemográficas da população com mais de 65 anos irão alterar-se ao longo deste período, pois *"as pessoas terão em média mais escolaridade, estarão mais conscientes da necessidade de adotar hábitos saudáveis de vida, serão mais intervenientes nas estruturas de participação associativa, cívica e política"*.

Na opinião do investigador, a Câmara Municipal da Amadora é um excelente exemplo do modo como as autarquias devem atuar em matéria de políticas locais de envelhecimento. *"Ao longo dos últimos anos, lideranças políticas e equipas técnicas souberam identificar o problema, concebendo e implementando, com a ajuda dos parceiros sociais, um conjunto de programas, projetos e iniciativas visando melhorar o bem-estar dos munícipes mais velhos"*. Foi assim que surgiram os primeiros dois Planos Gerontológicos que se projetam agora na conceção e implementação de um novo referencial programático, o Plano Estratégico de Envelhecimento Sustentável da Amadora – o qual prevê um horizonte temporal alargado (do presente até 2025). Este novo referencial decorre assim da reflexão aprofundada sobre as políticas desenvolvidas neste concelho no domínio do envelhecimento pela edilidade, em articulação com um conjunto diversificado de parceiros sociais. Serviços da administração pública central e local, instituições particulares de solidariedade social, entidades do sector associativo e cooperativo e empresas têm vindo, de um modo ou de outro, a colaborar em programas/projetos tendo em vista o apoio aos mais idosos, seja combatendo os fatores de deterioração da sua saúde e circunstâncias de vida, seja contribuindo para promover um envelhecimento mais ativo e saudável.

O projeto de investigação-ação que se constituiu como o pretexto para esta entrevista surgiu da vontade da Câmara Municipal da Amadora em ter a colaboração da equipa do CAPP-ISCSP para o processo de construção deste novo Plano. Trata-se de um projeto de pesquisa participativa que decorreu de um trabalho anterior de consultoria ao processo de construção do II *Plano Gerontológico (2015-2017)*.

Resultou desse trabalho um relatório apresentado e discutido pela equipa em sede de vereação da Ação Social, em Janeiro de 2015. Neste relatório foram identificados cenários de desenvolvimento estratégico das políticas locais em matéria de envelhecimento, a curto e longo prazo. As recomendações foram no sentido deste novo referencial, numa manifesta conjuntura económico-financeira constrangedora, dever incorporar critérios de maior

eficácia, eficiência e equidade, evitando a fragmentação e a redundância das iniciativas a desenvolver. Deveria também reforçar a lógica de responsabilidade partilhada, ou seja, a orientação a dar a este processo deveria passar por um maior investimento no desenvolvimento de competências dos diversos atores intervenientes, tendo sempre em conta a sua participação ativa nos processos de definição estratégica da política pública local. Sobre a avaliação feita anteriormente, o investigador esclarece: *“Nós identificámos algumas áreas interessantes do ponto de vista da formação normativa de políticas, mas encontrámos também alguns pontos fracos, algumas fragilidades. Entre estas fragilidades, contavam-se os muitos agentes no terreno a fazer coisas que eram relativamente redundantes. Notava-se algum desconhecimento mútuo e alguma descoordenação entre as várias iniciativas, que redundava numa certa fragmentação da ação. A ideia com que ficámos é que havia aqui um potencial de ineficiência e de ineficácia que podia ser, a prazo, relativamente complicada”*. Deste diagnóstico resultaram quatro cenários possíveis para o futuro. A curto prazo, os cenários da ineficácia/ineficiência e da reorganização decisional. E a longo prazo, os cenários da disfunção social e da sustentabilidade do modelo social.

A equipa do CAPP-ISCSP desenhou então o seu projeto de investigação-ação assumindo as recomendações decorrentes da análise do Plano Gerontológico da Amadora 2015-2017 e assentando a pesquisa num conjunto de três pressupostos: (1) considerar o envolvimento dos *stakeholders* internos e externos à edilidade como tarefa relevante para as fases temporalmente mais próximas, culminando no estabelecimento de um pacto local para o envelhecimento sustentável; (2) encarar este pacto local como força-motriz e condição de sustentabilidade do Plano Estratégico, com a identificação dos desafios do envelhecimento e correspondentes dimensões estratégicas de intervenção, tendo em conta os compromissos assumidos pelos parceiros; e (3) implicar os elementos da Equipa de Investigação, enquanto *critical friends*, na monitorização e avaliação da implementação do Plano Estratégico, como condição de aprofundamento técnico-científico das tomadas de decisão, nomeadamente através da candidatura em parceria a linhas de financiamento externo.

Logo pelo espaço temporal proposto para a implementação deste novo Plano, o investigador enfatiza a ambição de um referencial normativo que irá para além das *“possíveis oscilações nas forças políticas em jogo na autarquia, porque a verdade é que ninguém pode garantir que o mandato político seguinte coincida com o da equipa política que encomendou este Plano”*. Espera-se assim que *“mesmo que haja transição política, que pelo menos se mantenha um consenso mínimo no seio dos parceiros sociais e, em geral na comunidade, em torno desta matéria. Foi esse o objetivo de se ter procurado obter uma visão*

*partilhada das políticas de envelhecimento, e se ter feito assinar, em cerimónia própria, por um conjunto significativo de parceiros, um pacto local”.*

Parte importante do projeto passou pela realização de seminários de trabalho com os diferentes parceiros, quer internos quer externos à Câmara Municipal. Estas sessões constituíram relevantes momentos de trabalho colaborativo. Como refere Fernando Serra, *“foi partir muita pedra. Foi perceber como é que se podia montar em conjunto um plano estratégico para o envelhecimento sustentável, quais poderiam ser as suas diferentes áreas, o seu conteúdo e a sua forma. Paralelamente, foram sendo auscultados, por entrevista, de modo mais direto e ‘in situ’, um número significativo de parceiros. Também os próprios munícipes, a partir de uma metodologia mais extensiva, foram chamados a responder à questão de saber o que seria necessário na Amadora para se envelhecer bem. A pouco e pouco foi então possível identificar um conjunto de ambições, de ideias-chave e de cenários programáticos que viriam a desembocar no texto do Plano”.* A articulação com a Divisão de Intervenção Social da Câmara Municipal foi essencial neste processo, em particular na pessoa da sua responsável, a Dra. Ana Moreno, pelo seu grande conhecimento do terreno e dos atores locais.

### **3. Os quatro eixos de intervenção**

Os quatro eixos de intervenção finalmente identificados no Plano foram os 1) os cuidados básicos, subsistência e suporte à vida (*basic*), 2) a inclusão na comunidade (*eco*), 3) a participação socioeconómica e cívica, aprendizagem ao longo da vida e fruição cultural (*civic*), e 4) a qualificação das organizações e responsabilidade social. Cada um destes eixos é desdobrado em três objetivos estratégicos, num total de doze. E por sua vez, cada um destes objetivos compreende um conjunto articulado de iniciativas estratégicas, metas quantificadas, indicadores de desempenho e a identificação das entidades por elas responsáveis.

Ao nível dos cuidados básicos e suporte à vida, é prioritário promover a segurança e a integridade física, psicológica, social e económica das pessoas idosas, garantir e melhorar as condições de promoção ou recuperação da saúde, física e mental, ou melhorar as suas condições de funcionalidade na vida quotidiana. A título de exemplo, a equipa de investigação tomou conhecimento de que no município da Amadora muitas pessoas se encontram a viver em situação de pobreza e isolamento, com grandes dificuldades na gestão do seu dia-a-dia. Fernando Serra refere que neste contexto não são raros os casos, reportados por bombeiros e pela polícia, relativos a pessoas idosas encontradas sem vida em casa após deixarem de ser vistas por vizinhos durante alguns dias. Destaca também o problema da escassez de equipamentos sociais



adequados, designadamente os dirigidos para a pessoas em perda de autonomia ou com demências. Muitos equipamentos pertencem ao setor privado e são economicamente inacessíveis para grande parte da população com mais idade e respetivas famílias. Refere, por exemplo, o caso dos Centros de Dia. Vocacionados para serem contextos de socialização e convívio, encontram-se em grande medida sobrelotados com pessoas cuja autonomia se encontra já muito comprometida e para as quais um Centro de Dia não será a resposta mais adequada.

Quanto ao eixo da inclusão na comunidade, importa promover a mobilidade, transporte e acessibilidade das pessoas mais velhas em condições de conforto e segurança pessoais, incentivar a convivialidade familiar e comunitária, minimizando deste modo as situações de isolamento e solidão. Tornar as vias públicas mais acessíveis, removendo obstáculos, rebaixando passeios, expandindo pistas de caminhada, são ações que importa continuar e consolidar. Também é importante melhorar a rede de transportes públicos, por exemplo criando um serviço de transporte porta a porta para cidadãos com mobilidade condicionada. A segurança no espaço público é também uma das frentes que deve continuar a merecer atenção, tendo em vista uma redução significativa das ocorrências criminais contra pessoas idosas. Neste sentido, prevê-se a criação de um projeto-piloto, *Vizinhança Amiga*, que contará naturalmente com as forças de segurança pública, mas igualmente com a participação direta e implicada da população sénior.

Ainda no âmbito deste eixo, será importante continuar a investir na promoção do voluntariado que integre também pessoas mais velhas. Por exemplo, no chamado voluntariado de grande proximidade, que permita que pessoas mais velhas, mas ainda com vitalidade, possam apoiar pessoas também idosas mas com situações pessoais mais frágeis, num quadro de solidariedade de vizinhança.

É também de investir na promoção de imagens sociais positivas e dignificadoras das pessoas mais idosas. A propósito desta questão, Fernando Serra sustenta que os idosos são alvo de preconceitos e perceções sociais estereotipadas que serão urgentes ultrapassar e combater. Para o investigador estas perceções e estereótipos *“decorrem em parte do modo como nos organizamos socialmente, porque desde a nossa infância somos socializados no contexto de grupos etários relativamente homogêneos, em forte convivência interpares, e esta circunstância ocorre de modo mais ou menos constante ao longo do nosso ciclo vital. É verdade que temos um conjunto de adultos significativos com os quais mantemos convívio mais estreito, como os pais, os avós ou os professores mas esse círculo é relativamente limitado, não se observando muitas oportunidades de convivência intergeracional mais espontânea e alargada. Portanto,*

*não admira que quando enquanto somos jovens, a percepção que exibimos dos mais velhos seja muito esquemática e muito simplificada. Esta é naturalmente uma situação agravada pelo facto de vivermos numa cultura que celebra os valores da beleza jovial e do vigor físico”.*

No que diz respeito ao eixo da participação socioeconómica e cívica, é prioritário que se incentive a ocupação de tempos livres nas áreas artísticas, culturais e desportivas, que se promova o empreendedorismo e a criação de oportunidades de voluntariado, ou que se assegurem as condições necessárias para que as pessoas mais idosas possam ter uma voz no espaço público, participando ativamente em estruturas de representação política. O investigador nota a propósito como esta última dimensão poderá ser promovida favorecendo-se, por exemplo, a participação das pessoas mais velhas no recém-criado *Fórum Municipal Sénior*, ou promovendo a existência, nas atuais comissões sociais de freguesia, de uma bolsa de voluntários com mais de 65 anos para divulgação de informação institucional de proximidade. Relativamente a estes aspetos, Fernando Serra nota como *“as pessoas que estão hoje a envelhecer já são pessoas muito mais escolarizadas, muito mais sensíveis às questões da qualidade de vida, até às próprias exigências que podem fazer junto dos políticos. E portanto, a capacidade que têm de vincular uma voz propriamente política é agora maior. Portanto, a percepção que temos da pessoa idosa como alguém com forte raiz rural, quase analfabeta, ou pelo menos pouco escolarizados, vai alterar-se bastante nos próximos tempos”.*

O último eixo refere-se à melhoria dos sistemas de gestão organizacional, à necessidade de reforçar o trabalho colaborativo, à monitorização e avaliação do próprio Plano e à disseminação de boas práticas. Para Fernando Serra trata-se de um eixo transversal mas decisivo do ponto de vista da coerência estratégica de toda a ação a desenvolver, assim como do ponto de vista do potencial de transferibilidade do conhecimento obtido junto de outros contextos territoriais.

#### **4. Os próximos passos e uma metodologia para o futuro**

A próxima fase do trabalho prende-se, entre outros aspetos, com a preparação do processo de monitorização. Para o investigador, há que continuar a privilegiar a lógica participada: *“Vamos querer fazê-lo novamente em colaboração, ou seja, vamos tentar montar um dispositivo de avaliação e de monitorização também partilhado”.* Este dispositivo será construído tendo em conta metas quantificadas tal como foram definidas para cada um dos eixos. *A quantificação torna mais racional o processo de monitorização e avaliação, torna mais claros os desvios, ajuda a clarificar aquilo que é desvio e aquilo que é a consecução dos objetivos”.*



Quanto à adoção deste dispositivo de investigação-ação por parte de outros municípios e territórios, a equipa é cautelosa, mas manter-se-á aberta a essa possibilidade. O processo é muito exigente e demorado. Para Fernando Serra, *“uma das tarefas previstas para o futuro próximo é justamente divulgar esta experiência, refletindo sobre o que dela decorre de conhecimento relativo aos processos de construção participada de políticas públicas: as suas características, os seus fatores favoráveis e obstáculos, as condições de transferência e extensão a outros contextos territoriais, etc.”*.

O investigador realça que os processos de investigação-ação contêm um foco duplo, uma bivalência fundamental: eles são ação que decorre do pensamento e produzem conhecimento resultante da ação. Neste sentido, constituem um nexo muito relevante de conjugação da investigação produzida pela Academia com a intervenção desenvolvida pelas estruturas e entidades da ação pública: aparelho político-administrativo do Estado, entidades da Economia Solidária e Mercado. Neste sentido, projetos como o que aqui está em causa apontam novos caminhos para a melhoria das políticas públicas, sejam estas relacionadas com o bem-estar ou outras, contribuindo para aprofundar o papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento da sociedade.

O documento contendo uma versão simplificada do Plano encontra-se disponível no website da Câmara Municipal da Amadora em <http://www.cm-amadora.pt>.

