

Cartografia da oferta pública e privada de serviços dirigidos à população idosa em Portugal

Mapping of the public and private offers of services for the elderly in Portugal

Fernanda Daniel

Doutorada em Psicologia (Desenvolvimento e Intervenção Psicológica), Doutoranda em Serviço Social, professora do Instituto Superior Miguel Torga, investigadora do Centro de Estudos e Investigação em Saúde da Universidade de Coimbra – Coimbra, Portugal.

fernanda-daniel@ismt.pt

Rosa Monteiro

Doutorada em Sociologia do Estado, Direito e Administração, professora do Instituto Superior Miguel Torga, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – Coimbra, Portugal.

monteiro.rosa14@gmail.com

Jorge Ferreira

Doutorado em Serviço Social, professor e diretor da Licenciatura e do Doutoramento em Serviço Social do ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa, investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa – Lisboa, Portugal.

jorge.manuel.ferreira@iscte.pt

Resumo: Este artigo problematiza a adequação das respostas sociais dirigidas às pessoas idosas, como parte integrante das políticas de proteção social na velhice, em expansão, em Portugal desde o processo de democratização e modernização do pós-25 de abril de 1974. São analisadas as respostas sociais dirigidas à população idosa desde 1974. Conclui-se por descoincidências e ausências que implicam redefinição de políticas com efetiva sincronização entre diagnósticos sociais e serviço público.

Palavras-chave: Pessoas idosas. Respostas sociais. Serviço Social. Políticas de proteção social.

Abstract: In this article it is discussed the adequacy of the social responses aimed at the elderly, as an integrating part of the social protection policies in old age. Such policies have been expanding in Portugal since the post-25th-of-April-of-1974 democratization and modernization process. The social responses aimed at the elderly from 1974 on are analyzed. The conclusion is that there are non-coincidences and absences that imply policy redefinition with effective synchronization between social diagnoses and the public service.

Keywords: The elderly. Social responses. Social Work. Social protection policies.

Introdução

Portugal, num ritmo e num tempo diferentes do que aconteceu na maior parte dos países da Europa Ocidental, viu alguns dos direitos sociais serem concretizados em políticas sociais a contraciclo dos países congêneres europeus avançados.¹ Significa isto que no período em que se verificava um aumento da despesa pública em política social em Portugal, constatava-se uma desaceleração das intervenções sociais públicas que tinham sido implementadas logo após a Segunda Guerra Mundial nos países centrais. Assim, num período de recessão económica, consagram-se, em Portugal, um conjunto de direitos sociais que se constituem como um bilhete identitário da Revolução de Abril de 1974. Surgem, assim, várias medidas de política social direcionadas às pessoas idosas.

Recordemos que no Estado Novo² a proteção social na velhice era minimalista, focalizada em situações de extrema vulnerabilidade, longe de ser universal e equânime, tinha um carácter sobretudo assistencialista. A Revolução de Abril marca o início do período de alargamento de garantias e de ampliação dos riscos sociais cobertos pelo Estado.

A denominada “crise” financeira parece, todavia, incompatibilizar-se com ideários de Estados-providência. Em Portugal, face do débil desempenho económico,³ as políticas públicas nacionais e comunitárias assumem estratégias que, longe de prevenirem os efeitos sociais da crise, económica e financeira, têm contribuído para a agravar, aumentando os seus impactes visíveis na retração do Estado social. Postula-se uma política orçamental

1. Contrariamente aos países do Norte da Europa, o Estado-providência em Portugal surgiu tardiamente e nunca atingiu a maturidade. Contribuiu para esta dissociação a “industrialização tardia e a fragilidade de uma economia pequena e atrasada, sob o controlo apertado de um regime repressivo e avesso a qualquer modernização” (Estanque, 2012, p. 56).

2. Estado Novo é o nome do regime político que vigorou em Portugal no período de 1926 a 1974. Regime ditatorial, antipartidário e corporativista de Estado que viria a ser derrubado na manhã do dia 25 de abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas.

3. A endêmica dívida pública, a dependência energética e a desindustrialização (em virtude da migração da produção industrial para as economias emergentes, em condições que distorcem as regras da competitividade) contribuíram negativamente para os fracos desempenhos económicos.

recessiva estabelecendo-se a base para uma redefinição regressiva do lugar dos diferentes grupos sociais na repartição do rendimento nacional (Reis et al., 2013). “O capitalismo avançado que criou o Estado-providência distancia-se progressivamente da sua criação” (Santos, 1998, p. 205). Em vários domínios constata-se um recuo da provisão pública, sendo o campo da intervenção social um espelho cabal das lógicas de ação neoliberais que têm dominado o espectro político. Enfatizam-se os critérios de eficiência e eficácia da despesa social, privilegiando-se uma visão “assistencialista e emergencialista da ação social em detrimento de uma abordagem pelos direitos e sustentada em medidas preventivas, que hiperboliza o combate à fraude em determinadas prestações sociais a ponto de se questionar a sobrevivência do próprio sistema de proteção social” (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013, p. 161).

Respostas institucionais dirigidas a pessoas idosas: atores, constrangimentos e paradoxos

Fora do Estado ganham terreno, no campo das funções sociais, instituições da rede solidária e lucrativa. As entidades da rede solidária compreendem instituições de natureza associativa ou fundacional, entidades oficiais e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (primeira Santa Casa a ser criada em Portugal, no ano 1498, sendo considerada uma pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública). As associações e fundações beneficiam de isenções fiscais e outros apoios financeiros quando registadas como instituições particulares de solidariedade social (IPSS).⁴ O Estado, nesse processo, assume um papel tutelar, acompanhando-as de forma distanciada e com uma fiscalização complacente (Hespanha et al., 2001). O perfil idiosincrático das IPSS apresenta uma “fraca presença de trabalho voluntário, com uma relativa acentuada governamentalização dos seus meios materiais

4. As IPSS e as instituições equiparadas a IPSS têm um peso aproximado de 87% relativamente ao total das respostas sociais para idosos (Caetano, 2012).

e humanos e com uma estratégia de gestão dos recursos mais orientada pelas regras de sobrevivência econômica do que pelas necessidades da população utente” (Idem, p. 312). Apesar de terem, algumas delas, uma história anterior ao 25 de abril, atualmente a sua dependência relativamente ao Estado é indiscutível, em virtude de a sua sobrevivência depender fortemente das transferências da Segurança Social.

Sucessivos governos pós 25 de abril têm estimulado a criação e a ampliação da rede solidária e lucrativa, nomeadamente através de programas de apoio ao investimento. O Estado, em virtude da necessidade de determinadas respostas sociais, plasmada em extensas listas de espera, tem vindo a legislar no sentido de flexibilizar a regulamentação que outrora tinha produzido.

A esse propósito, vejamos a produção legislativa sobre a estrutura residencial para idosos. O Despacho Normativo n. 30 de 2006 determinou que “a capacidade máxima dos estabelecimentos correspondentes a estruturas residenciais é, em regra, de 120” e “a capacidade dos quartos é de uma ou duas camas, sendo que, pelo menos, 25% dos mesmos devem corresponder a quartos individuais”. Se analisarmos o Despacho Normativo anterior, n. 12, de 1998, que define as normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento dos lares de idosos, verificamos um retrocesso legislativo⁵ plasmado na diminuição da percentagem de quartos individuais, de 50% para 25% e no aumento da capacidade que não devia ser até então “superior a quarenta e, em casos devidamente justificados e avaliados, poderá ir até sessenta” para 120 — número que foi posteriormente retificado pela Portaria n. 67/2012, em vigor, que uniformiza a legislação existente, integrando as respostas residenciais para pessoas idosas, nomeadamente os lares de idosos, sob uma única legislação. Em 2012 constata-se novo retrocesso legislativo: a Portaria n. 67 vem reduzir potencialmente a qualidade dessas respostas sociais ao diminuir, novamente, a proporção de quartos individuais,

5. Os “lares de idosos” e as “estruturas residenciais” eram, então, considerados estabelecimentos com objetivos semelhantes, mas com estruturas próprias.

que passa a ser de 20%, ao aumentar o número de quartos duplos e ao introduzir, pela primeira vez na legislação, os quartos triplos. Recordemos que a detenção de um espaço pessoal que o utente possa controlar⁶ potencia a qualidade de vida. É através da redução do espaço disponível para cada pessoa idosa que se aumenta a capacidade dessas estruturas residenciais. As casas de banho em cada quarto deixam de ser obrigatórias, podendo agora localizar-se próximo dos quartos e servir quatro utentes. Porém essa “proximidade” não é clarificada. A área da sala de estar e atividades também sofre alterações, passando de 2,5 m² para 2 m² por residente, para uma utilização em simultâneo de 80% dos residentes. Verifica-se que essas medidas vieram reduzir ainda mais o espaço de privacidade, intimidade e convívio dos utentes.

A par da produção legislativa surge pelo país respostas sociais dirigidas à expressiva população idosa. Importa por isso analisar o local onde estão sediadas essas respostas sociais, pois reconhecemos que essa variável, ao ser contaminada pela ação de determinados atores, atua de forma incoerente na organização espacial dos recursos. É significativo o seguinte registo do entrevistado por Almeida (2011, p. 137):

Uma IPSS nem sempre nasce porque é necessária. Às vezes nasce por necessidade de protagonismo de um líder local. [...]. Muitas vezes, temos a consciência de que a IPSS que ali vai nascer já é a mais. Ajudamos a instituição, tentamos que ela perceba, mas quando não percebe, os processos vão para Lisboa... às vezes não são mesmo registadas, mas outras vezes a pressão é de tal ordem que há mesmo registo. (CDSS2)

É consabido que a configuração espacial da rede quando disfuncional gera efeitos perversos. Muitas investigações sobre “lares de idosos” dão conta da separação das pessoas idosas em relação ao local de residência

6. Segundo Fisher (1994, p. 25-26), “uma característica particular da relação no espaço é a nossa tendência para ocupar um território de maneira a controlá-lo a nele exercer uma espécie de direito de posse; [...] podemos ver nele uma espécie de extensão do eu”.

quando da sua institucionalização (Rodrigues, 2001; Andrade, 2007; Guedes, 2007). A institucionalização pressupõe nesses casos “uma maior dificuldade de adaptação, uma vez que se trata de um novo local de residência com o qual não têm afinidades, nem mantêm relações familiares ou de amizade” (Guedes, 2007, p. 116). No mesmo sentido, o Instituto de Migraciones y Servicios Sociales — Imsero refere que “[n]uma perspetiva humana é melhor uma pequena ou média Estrutura Residencial, próxima do meio social em que se desenvolve a vida dos utentes, que a grande Estrutura Residencial, localizada na capital da província, a qual, além de massificar as pessoas, as desenraíza da sua família e do seu meio” (2000, p. 98).

Importa, igualmente, referir que poderá concorrer para a disfuncionalidade na rede o facto de “o processo de criação de uma sociedade civil secundária por iniciativa do Estado, tão característico de sociedades semi-periféricas como a portuguesa” (Lopes, 2000, p. 138), ficar mais dependente da vontade deste e de estratégias eleitoralistas ou de reforço político-partidário local, do que de necessidades devidamente diagnosticadas (Almeida, 2011). Isto, como refere Leal (1998, p. 151), num contexto onde “o controlo das instituições particulares é uma das manifestações clássicas de caciquismo. O poder político pode também ser tentado a adoptar critérios discriminatórios na concessão de subvenções particulares, de harmonia com os seus interesses partidários ou eleitoralistas, e não com as necessidades das populações”.

Tanto a produção legislativa que referenciámos quanto a implantação “contaminada” de respostas sociais podem ser analisadas, numa leitura mais crítica, como um paradoxo entre a função para que foram criadas as respostas e as contratualizações, a evolução que se verificou no sentido de qualificar física, técnica e humanamente as respostas, e os cortes e reduções que se verificam atualmente.

Partindo desse quadro analítico e reflexivo, este artigo pretende, através da cartografia das respostas sociais para a população idosa, relacionar a capacidade instalada com a população residente, a partir de dois cortes etários (≥ 65 anos e ≥ 75 anos). Procura-se, assim, demonstrar algumas das

irracionalidades na instalação e localização das respostas face às necessidades locais, mensuradas pelo número de pessoas idosas residentes nas freguesias. Segundo Machado (1996, p. 34), a escolha para a implantação do edifício Lar (nós estendemos a todas as respostas em equipamento) é “determinante para o tipo de relações que se irão estabelecer entre os idosos e o sítio onde vivem, ou seja, irá determinar a dificuldade na comunicação destes com o local onde irão permanecer”. Um equipamento situado num local isolado e distante geograficamente da anterior residência “provocará o próprio isolamento da pessoa idosa em relação à comunidade e aos entes mais próximos. [Já que] estes terão a mesma dificuldade em procurá-lo e visitá-lo no Lar, prejudicando os laços familiares e de amizade”.

Material e métodos

O estudo suporta-se numa pesquisa documental baseada na primeira publicação da Carta Social: Rede de Serviços e Equipamentos (Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 2000) bem como nos dados obtidos no último recenseamento da população portuguesa (2011) e no site da Carta social.⁷ Pesquisámos no site as seguintes unidades de análise: “distrito”, “freguesia”, “capacidade” da resposta social, número de “utentes” que frequentam a resposta social, tipo de “resposta social”, “natureza jurídica” e “entidade proprietária”. No Instituto Nacional de Estatística obtivemos informação sobre a população idosa por distrito e por freguesia. Foram criadas novos indicadores para responder às nossas perguntas de partida. Utilizámos para análise dos dados a estatística descritiva e inferencial. Na descrição univariada das variáveis, recorreremos a medidas de tendência central e dispersão. A apresentação gráfica de medidas-sumário utilizou, além de tabelas, o diagrama extremos-e-quartis. Na análise bivariada recorreremos ao coeficiente de correlação de Spearman, após verificar a normalidade da distribuição.

7. Disponível em: <<http://www.cartasocial.pt>>. Acesso em: mar. 2015.

Resultados

Das sete respostas sociais dirigidas à população idosa, a Carta social mapeia cinco, a saber: “Centro de Dia”, “Centro de Convívio”, “Serviço de Apoio Domiciliário”, “Centro de Noite” e “Estrutura Residencial para Idosos”.

Na Tabela 1 podemos observar que a resposta social “Centro de Dia” era praticamente inexistente em Portugal antes do 25 de abril de 1974. Refletindo a quase ausência dessa resposta, o primeiro governo constitucional, 1976-78, estimula a sua criação, como se pode verificar no seguinte trecho do programa do governo:

As carências de equipamento social de resposta aos problemas da terceira idade provocam a necessidade da criação de estruturas adequadas, nomeadamente de equipamento de apoio às pessoas idosas residentes nos seus domicílios — “os centros de dia”. Este tipo de serviços, praticamente inexistente, terá uma dupla função: proporcionar, através do convívio e de atividades adequadas, a quebra do isolamento [...], por outro lado, permitir uma avaliação mais correta das verdadeiras necessidades de alojamento. Em consequência, proceder-se-á à criação de centros de dia.

Atualmente esta resposta encontra-se disseminada por todos os distritos, apresentando capacidade para 64.448 pessoas. A taxa de utilização (coeficiente que exprime a relação existente o número de utentes e a capacidade) é, para o continente, de 66,3%. Sendo Beja o distrito que apresenta menor taxa de utilização (40,6%), o seu antípoda é o distrito de Braga (82,8%). A taxa de cobertura (coeficiente que exprime a relação existente entre a capacidade e a população abrangida) para o continente é de 3,3%, se considerarmos a população com idade igual ou superior a 65 anos, e 6,9% para a população com idade igual ou superior a 75 anos. A taxa de cobertura apresenta uma distribuição geográfica bastante irregular, chegando mesmo a triplicar entre os distritos.

Tabela 1 — Centros de Dia

| Distritos | Ano de entrada em funcionamento* | | | | Total | | Tx. ut. (%) | Tx. cob. ≥ 65 | Tx. cob. ≥ 75 | |
|------------------|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------|------------|-------------|---------------|---------------|---------|
| | Até 1974 | 1975 a 1998 | 1996 a 1998 | 1996 a 1998 | 2015 | Capacidade | | | | Utentes |
| Aveiro | 0 | 11 | 54 | 15 | 145 | 4.379 | 3.456 | 78,9 | 3,4 | 7,3 |
| Beja | 1 | 9 | 10 | 8 | 51 | 1.760 | 715 | 40,6 | 4,5 | 8,6 |
| Braga | 0 | 7 | 38 | 23 | 118 | 2.744 | 2.273 | 82,8 | 2,2 | 4,8 |
| Bragança | 0 | 8 | 44 | 15 | 80 | 1.847 | 780 | 42,2 | 4,7 | 9,3 |
| Castelo Branco | 1 | 23 | 60 | 18 | 126 | 3.401 | 1.837 | 54,0 | 6,2 | 11,5 |
| Coimbra | 4 | 24 | 56 | 8 | 162 | 4.942 | 3.271 | 66,2 | 5,1 | 10,2 |
| Évora | 2 | 9 | 31 | 21 | 85 | 2.002 | 1.319 | 65,9 | 4,9 | 9,1 |
| Faro | 0 | 17 | 26 | 7 | 61 | 2.322 | 1.106 | 47,6 | 2,6 | 5,4 |
| Guarda | 0 | 14 | 65 | 24 | 180 | 3.666 | 1.788 | 48,8 | 7,9 | 14,8 |
| Leiria | 2 | 6 | 31 | 4 | 113 | 2.928 | 1.728 | 59,0 | 3,0 | 6,3 |
| Lisboa | 8 | 59 | 82 | 45 | 232 | 11.402 | 8.538 | 74,9 | 2,8 | 5,9 |
| Portalegre | 2 | 17 | 30 | 6 | 70 | 1.734 | 852 | 49,1 | 5,4 | 9,7 |
| Porto | 1 | 24 | 60 | 18 | 195 | 7.192 | 5.515 | 76,7 | 2,5 | 5,6 |
| Santarém | 0 | 21 | 43 | 25 | 130 | 4.332 | 2.874 | 66,3 | 4,1 | 8,1 |
| Setúbal | 3 | 36 | 30 | 16 | 106 | 5.098 | 3.347 | 65,7 | 3,3 | 7,3 |
| Viana do Castelo | 0 | 4 | 14 | 12 | 46 | 1.321 | 917 | 69,4 | 2,3 | 4,7 |
| Vila Real | 1 | 4 | 15 | 6 | 49 | 1.159 | 802 | 69,2 | 2,3 | 4,7 |
| Viseu | 0 | 13 | 38 | 10 | 97 | 2.219 | 1.611 | 72,6 | 2,6 | 5,2 |
| Total | 25 | 306 | 727 | 281 | 2046 | 64.448 | 42.729 | 66,3 | 3,3 | 6,9 |

Legenda: Tx. ut. (%) = Taxa de utilização em percentagem; ** Tx. cob. ≥ 65 ou ≥ 75 = População abrangida ≥ 65 ou ≥ 75; ****

* O conteúdo das quatro colunas relativas ao “ano de entrada de funcionamento” consta na Carta social — rede de serviços e equipamentos de 2000.

** Rácio que permite definir a relação entre os utentes e a capacidade, expressa em percentagem. Fórmula de cálculo: Taxa de utilização (%) = utentes/capacidade × 100.

*** Relação entre a capacidade instalada e a população residente no distrito com idade igual ou superior a 65 anos ou superior a 75 anos, expressa em percentagem. Fórmula de cálculo: Taxa de cobertura = População residente ≥ 65 ou ≥ 75/ Capacidade × 100.

A Tabela 2 apresenta informação relativa à resposta social “Centro de Convívio”. Como podemos constatar, essa resposta apenas se encontrava instalada até 1974 em cinco distritos e a sua expressão, com exceção do distrito de Lisboa, era residual. Atualmente essa resposta encontra-se disseminada por todos os distritos, apresentando 474 equipamentos com uma capacidade instalada para 24.314 pessoas. A taxa de utilização é, para o continente, de 82,5%. A taxa de cobertura apresenta uma distribuição geográfica bastante irregular, com 1,3% para o total do continente no caso da população com idade ≥ 65 anos, e 2,6% no caso das pessoas com idade ≥ 75 anos.

As “Estruturas Residenciais para Idosos” já existiam em todos os distritos de Portugal sob a designação de “lares de idosos”, contudo a sua representação numérica estava longe da atual expressão, 2.271 equipamentos, apresentando uma capacidade instalada para 89.443 pessoas. A taxa de utilização é, para o continente, de 91,4%. A taxa de cobertura apresenta uma distribuição geográfica bastante irregular, com uma média de 5,9% ($DP = 2,5$; $Min. = 2,8$; $Máx. = 10,9$) para o total do continente, no caso da população com idade ≥ 65 anos, e de 11,64% ($DP = 4,2$; $Min. = 6,2$; $Máx. = 20,3$) no caso das pessoas com idade ≥ 75 anos.

A observação da Tabela 4 permite-nos afirmar que a resposta social “Serviço de Apoio Domiciliário” não existia na maioria dos distritos de Portugal ($N = 6$; 33,3%). Refletindo a quase ausência dessa resposta, o programa do II e III governos constitucionais, em 1978, estimularam a sua criação, como poderá ser observado nos trechos dos dois programas do governo:

Intensificação do esforço que vem sendo desenvolvido no que se refere a equipamentos sociais para a terceira idade [...] e o de instituições privadas de solidariedade social não lucrativas, esforços a que se conferirá carácter de primeira prioridade, designadamente no que se refere ao aumento e cobertura territorial e à aplicação de soluções que evitem a marginalização do idoso em relação à família e à comunidade. Os centros de dia e o apoio domiciliário à

Tabela 2 — Centro de Convívio

| Distritos | Ano de entrada em funcionamento | | | | 2015 | Total | | Tx. ut. (%) | Tx. cob. ≥ 65 | Tx. cob. ≥ 75 |
|------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|------|------------|---------|-------------|---------------|---------------|
| | Até 1974 | 1975 a 1998 | 1996 a 1998 | 1996 a 1998 | | Capacidade | Utentes | | | |
| Aveiro | 0 | 1 | 4 | 5 | 28 | 710 | 538 | 75,8 | 0,6 | 1,2 |
| Beja | 0 | 0 | 2 | 1 | 5 | 140 | 137 | 97,9 | 0,4 | 0,7 |
| Braga | 1 | 3 | 16 | 4 | 18 | 764 | 580 | 75,9 | 0,6 | 1,3 |
| Bragança | 0 | 0 | 2 | 1 | 6 | 245 | 185 | 75,5 | 0,6 | 1,2 |
| Castelo Branco | 0 | 3 | 6 | 1 | 10 | 788 | 552 | 70,1 | 1,4 | 2,7 |
| Coimbra | 1 | 2 | 15 | 0 | 12 | 514 | 459 | 89,3 | 0,5 | 1,1 |
| Évora | 0 | 4 | 9 | 6 | 30 | 2.351 | 2.235 | 95,1 | 5,8 | 10,7 |
| Faro | 0 | 1 | 2 | 1 | 9 | 530 | 479 | 90,4 | 0,6 | 1,2 |
| Guarda | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 138 | 86 | 62,3 | 0,3 | 0,6 |
| Lecria | 0 | 0 | 6 | 5 | 36 | 894 | 556 | 62,2 | 0,9 | 1,9 |
| Lisboa | 15 | 50 | 66 | 24 | 90 | 6.173 | 5.254 | 85,1 | 1,5 | 3,2 |
| Portalegre | 0 | 0 | 5 | 1 | 18 | 1.826 | 1.601 | 87,7 | 5,7 | 10,2 |
| Ponte | 2 | 26 | 37 | 15 | 102 | 4.389 | 3.657 | 83,3 | 1,6 | 3,4 |
| Santarém | 0 | 0 | 12 | 2 | 42 | 1.961 | 1.474 | 75,2 | 1,9 | 3,7 |
| Setúbal | 1 | 13 | 12 | 2 | 30 | 1.935 | 1.541 | 79,6 | 1,2 | 2,8 |
| Viana do Castelo | 0 | 0 | 2 | 6 | 20 | 529 | 425 | 80,3 | 0,9 | 1,9 |
| Vila Real | 0 | 1 | 2 | 0 | 6 | 153 | 143 | 93,5 | 0,3 | 0,6 |
| Viseu | 0 | 2 | 0 | 1 | 8 | 274 | 164 | 59,9 | 0,3 | 0,6 |
| Total | 20 | 106 | 198 | 75 | 474 | 24.314 | 20.066 | 82,5 | 1,3 | 2,6 |

* Nota: Conferir legenda da Tabela 1.

Tabela 3 — Estrutura Residencial para Idosos

| Distritos | Ano de entrada em funcionamento | | | | Total | | Tx. ut. (%) | Tx. cob. ≥ 65 | Tx. cob. ≥ 75 | |
|------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------|------------|-------------|---------------|---------------|---------|
| | Até 1974 | 1975 a 1998 | 1986 a 1998 | 1996 a 1998 | 2015 | Capacidade | | | | Utentes |
| Aveiro | 5 | 13 | 24 | 13 | 122 | 4.827 | 4.548 | 94,2 | 3,8 | 8,1 |
| Beja | 8 | 7 | 18 | 5 | 63 | 3.383 | 3.153 | 93,2 | 8,7 | 16,5 |
| Braga | 14 | 11 | 28 | 13 | 150 | 5.608 | 5.066 | 90,3 | 4,5 | 9,8 |
| Bragança | 1 | 8 | 20 | 14 | 95 | 3.198 | 3.061 | 95,7 | 8,1 | 16,0 |
| Castelo Branco | 7 | 8 | 8 | 5 | 89 | 4.061 | 3.783 | 93,2 | 7,4 | 13,8 |
| Coimbra | 11 | 12 | 22 | 6 | 129 | 5.201 | 4.937 | 94,9 | 5,3 | 10,7 |
| Évora | 11 | 6 | 18 | 9 | 90 | 3.037 | 2.903 | 95,6 | 7,4 | 13,9 |
| Faro | 2 | 17 | 24 | 7 | 73 | 3.539 | 3.201 | 90,4 | 4,0 | 8,3 |
| Guarda | 4 | 12 | 23 | 14 | 130 | 5.048 | 4.678 | 92,7 | 10,9 | 20,3 |
| Lecria | 9 | 9 | 38 | 9 | 150 | 5.085 | 4.769 | 93,8 | 5,2 | 10,9 |
| Lisboa | 70 | 66 | 105 | 62 | 375 | 13.950 | 12.024 | 86,2 | 3,4 | 7,2 |
| Portalegre | 7 | 8 | 19 | 5 | 78 | 3.421 | 3.196 | 93,4 | 10,6 | 19,1 |
| Ponte | 23 | 15 | 33 | 22 | 206 | 7.926 | 6.917 | 87,3 | 2,8 | 6,2 |
| Santarém | 11 | 18 | 34 | 28 | 140 | 5.762 | 5.054 | 87,7 | 5,5 | 10,8 |
| Setúbal | 11 | 16 | 40 | 22 | 132 | 5.341 | 4.837 | 90,6 | 3,4 | 7,7 |
| Viana do Castelo | 3 | 7 | 8 | 3 | 55 | 2.213 | 2.116 | 95,6 | 3,9 | 7,9 |
| Vila Real | 2 | 3 | 11 | 2 | 69 | 2.458 | 2.350 | 95,6 | 4,9 | 9,9 |
| Viseu | 1 | 13 | 30 | 8 | 125 | 5.385 | 5.152 | 95,7 | 6,2 | 12,5 |
| Total | 200 | 249 | 503 | 247 | 2271 | 89.443 | 81.745 | 91,4 | 4,6 | 9,6 |

* Nota: Conferir legenda da Tabela 1.

Tabela 4 – Serviço de Apoio Domiciliário

| Distritos | Ano de entrada em funcionamento | | | | Total | | Tx. ut. (%) | Tx. cob. ≥ 65 | Tx. cob. ≥ 75 | |
|------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------|------------|-------------|---------------|---------------|---------|
| | Até 1974 | 1975 a 1998 | 1986 a 1998 | 1996 a 1998 | 2015 | Capacidade | | | | Utentes |
| Aveiro | 0 | 4 | 29 | 26 | 172 | 6.036 | 4.978 | 82,5 | 4,7 | 10,1 |
| Beja | 0 | 1 | 12 | 7 | 61 | 3.491 | 2.175 | 62,3 | 9,0 | 17,0 |
| Braga | 0 | 3 | 63 | 38 | 207 | 6.757 | 5.673 | 84,0 | 5,5 | 11,8 |
| Bragança | 0 | 2 | 26 | 18 | 90 | 3.249 | 2.437 | 75,0 | 8,3 | 16,3 |
| Castelo Branco | 1 | 17 | 67 | 21 | 144 | 4.102 | 3.154 | 76,9 | 7,5 | 13,9 |
| Coimbra | 1 | 8 | 81 | 14 | 188 | 6.139 | 4.835 | 78,8 | 6,3 | 12,7 |
| Évora | 0 | 3 | 27 | 17 | 74 | 2.727 | 2.212 | 81,1 | 6,7 | 12,5 |
| Faro | 0 | 6 | 25 | 15 | 74 | 2.921 | 1.892 | 64,8 | 3,3 | 6,8 |
| Guarda | 0 | 2 | 45 | 22 | 204 | 5.716 | 3.856 | 67,5 | 12,3 | 23,0 |
| Lecria | 1 | 1 | 38 | 21 | 134 | 6.166 | 4.839 | 78,5 | 6,3 | 13,3 |
| Lisboa | 9 | 33 | 90 | 44 | 318 | 17.905 | 12.169 | 68,0 | 4,3 | 9,3 |
| Portalegre | 0 | 4 | 36 | 8 | 69 | 2.545 | 1.681 | 66,1 | 7,9 | 14,2 |
| Porto | 0 | 17 | 52 | 35 | 286 | 11.887 | 8.208 | 69,1 | 4,2 | 9,3 |
| Santarém | 0 | 14 | 42 | 27 | 143 | 5.554 | 4.050 | 72,9 | 5,3 | 10,4 |
| Setúbal | 2 | 11 | 29 | 18 | 110 | 5.185 | 4.235 | 81,7 | 3,3 | 7,4 |
| Viana do Castelo | 1 | 1 | 20 | 12 | 77 | 3.021 | 2.248 | 74,4 | 5,3 | 10,7 |
| Vila Real | 0 | 3 | 27 | 10 | 104 | 4.233 | 3.313 | 78,3 | 8,5 | 17,1 |
| Viseu | 0 | 9 | 41 | 14 | 176 | 6.629 | 5.131 | 77,4 | 7,7 | 15,4 |
| Total | 15 | 139 | 750 | 367 | 4646 | 106.278 | 79.101 | 74,4 | 5,5 | 11,4 |

* Nota: Conferir legenda da Tabela 1.

família e à comunidade representam, assim, nota dominante do conjunto destas medidas. (II Governo, 1978)

Criar, remodelar e melhorar o equipamento social [...], intensificando a prática de medidas alternativas e complementares, em particular o apoio domiciliário, evitando, o mais possível, qualquer tipo de marginalização do idoso. (III Governo, 1978)

Atualmente são 4.646 respostas, com capacidade instalada para 89.443 pessoas. A taxa de utilização é, para o continente, de 74,4%. A taxa de cobertura apresenta uma distribuição geográfica bastante irregular, com uma média de 6,47 (*DP* = 2,29; *Min.* = 3,3; *Máx.* = 12,3) para o total do continente no caso da população com idade ≥ 65 anos, e de 12,84% (*DP* = 3,99; *Min.* = 6,8; *Máx.* = 23,0) no caso das pessoas com idade ≥ 75 anos.

O “Centro de Noite” é uma resposta relativamente recente em Portugal. Note-se que a regulamentação desta resposta é de 4 de março de 2013 (Portaria n. 96). Qualificada como uma resposta social inovadora e de proximidade, o preâmbulo da portaria que estabelece o quadro normativo das condições de instalação e funcionamento refere que a regulamentação dos Centros de Noite obedece ao objetivo de assegurar “a manutenção das pessoas no seu meio habitual de vida”, nomeadamente das pessoas idosas que, dispondo de autonomia para as atividades do dia a dia, vejam agravada à noite a situação de “isolamento, solidão ou insegurança”. Atualmente, e segundo informação da Carta social, existem dezoito respostas com uma capacidade instalada para 232 pessoas. A taxa de utilização é, para o continente, de 84,9%. Como se pode constatar através da Tabela 5, a população abrangida no caso das pessoas de ≥ 65 anos e na dos de ≥ 75 anos é minimalista, com 0,01 e 0,03, respetivamente.

A análise das respostas sociais para pessoas idosas no distrito de Coimbra permite-nos constatar que das 209 entidades proprietárias que geram 499 respostas sociais dirigidas à população idosa, a maioria gere apenas uma resposta social ($n = 71$; 34%). A mediana situa-se nas duas respostas sociais ($M = 2,38$; $DP = 2,59$). Os valores máximos de respostas

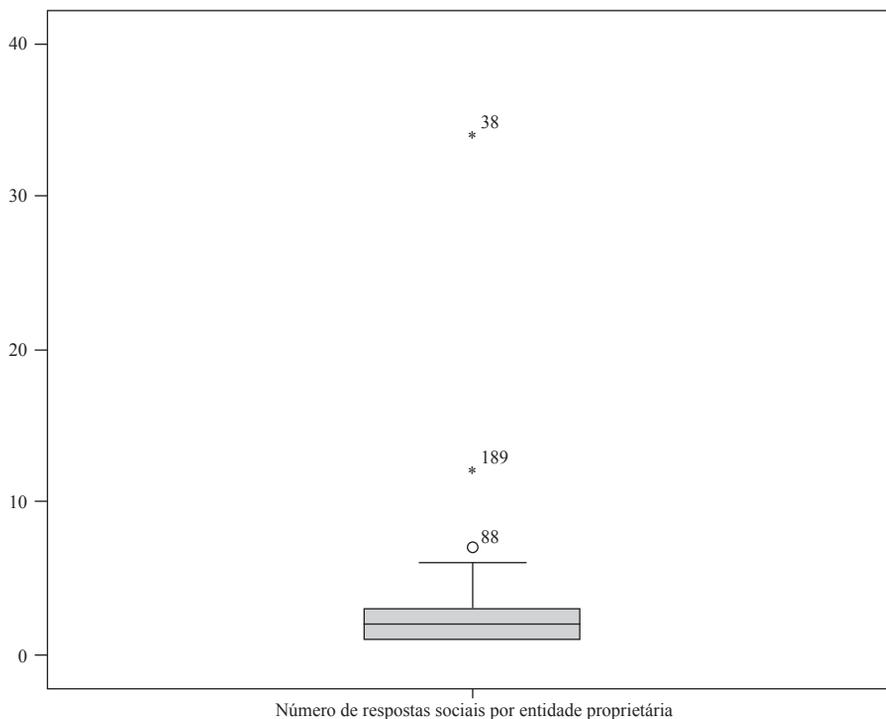
sociais geridas por entidade correspondem ao Centro Social “Caeiro da Matta” da Paróquia de Midões (sete respostas), à Santa Casa da Misericórdia de Pampilhosa da Serra (doze respostas) e à Cáritas Diocesana de Coimbra (34 respostas).

Tabela 5 — Centro de Noite

| Distritos | Até | Total | | | Tx. ut. | Tx. cob. | Tx. cob. |
|------------------|------|-------|------------|---------|---------|----------|----------|
| | 1974 | 2015 | Capacidade | Utentes | (%) | ≥ 65 | ≥ 75 |
| Aveiro | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Beja | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| Braga | 0 | 1 | 12 | 12 | 100,0 | 0,01 | 0,02 |
| Bragança | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Castelo Branco | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| Coimbra | 0 | 6 | 77 | 50 | 64,9 | 0,08 | 0,16 |
| Évora | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Faro | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Guarda | 0 | 7 | 97 | 92 | 94,8 | 0,21 | 0,39 |
| Leiria | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Lisboa | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Portalegre | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Porto | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Santarém | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Setúbal | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Viana do Castelo | 0 | 2 | 16 | 13 | 81,3 | 0,03 | 0,06 |
| Vila Real | 0 | 0 | 0 | 0 | — | — | — |
| Viseu | 0 | 2 | 30 | 30 | 100,0 | 0,03 | 0,07 |
| Total | 0 | 18 | 232 | 197 | 84,9 | 0,01 | 0,02 |

* Nota: Conferir legenda da Tabela 1.

Figura 1 — Número de respostas sociais por entidade proprietária (diagrama extremos-e-quartis)



Das respostas sociais do distrito de Coimbra, 41 (8,2%) pertencem a entidades lucrativas, as restantes 458 (91,8%) da rede solidária apresentam diversas naturezas jurídicas, nomeadamente associações ($n = 206$; 41,3%), centros sociais paroquiais ($n = 97$; 19,4%), e fundações de solidariedade social ($n = 68$; 13,6%) (cf. Tabela 6). Importa contudo referir que existem cinco respostas sociais que apresentam dupla natureza jurídica — Instituto da Segurança Social e Irmandade da Misericórdia/SCM. Três dessas respostas são pertença do Centro de Apoio à Terceira Idade de São Martinho do Bispo, enquanto as restantes, duas, são do Equipamento de Foz de Arouce da SCM da Lousã. Averiguámos que as duas instituições que apresentam como entidade proprietária o Instituto da Segurança Social — ISS, IP apresentam concomitantemente como entidades gestoras a

Santa Casa da Misericórdia de Coimbra, no caso Centro de Apoio à Terceira Idade de São Martinho do Bispo e a Santa Casa da Misericórdia da Lousã, no caso do equipamento de Foz de Arouce da SCM da Lousã. Essa dupla natureza jurídica espelha instituições cuja raiz é estatal, mas que, de facto, são já privadas, tanto na gestão como na assunção de uma dupla natureza jurídica.

Tabela 6 – Natureza jurídica

| | N | % |
|---|----------|----------|
| Associação | 3 | 0,6 |
| Associação de Solidariedade Social | 206 | 41,3 |
| Casa do Povo | 11 | 2,2 |
| Centro Social Paroquial | 97 | 19,4 |
| Entidade Lucrativa | 41 | 8,2 |
| Fundação de Solidariedade Social | 68 | 13,6 |
| Instituto da Segurança Social (Irmandade da Misericórdia/SCM) | 5 | 1,0 |
| Institutos de Organizações Religiosas | 2 | 0,4 |
| Irmandade da Misericórdia/SCM | 69 | 13,8 |

No que concerne à resposta social “Centro de Dia”, contabilizámos 162 no distrito de Coimbra, todos pertencentes à rede solidária. A disseminação por freguesia é superior a 75%. Importa referir que após a reorganização administrativa do território das freguesias, 2013, o distrito de Coimbra viu algumas das 209 freguesias aglutinadas. Atualmente, o distrito apresenta 155 freguesias, e podemos encontrar centros de dia em 121 freguesias (78,06%). Esta resposta social apresenta uma taxa de cobertura distrital de 5,1%, se no cálculo utilizarmos a população com idade igual ou superior a 65 anos e de 10,2% no caso de idade igual ou superior a 75 anos. A capacidade instalada é de 4.942 e o número de utentes que frequentam essa resposta é de 3.271 pessoas. A taxa de utilização média

situa-se nos 65,87 ($DP = 29,78$), a mediana é 66,6, e a moda, 100. A taxa de utilização plena, 100%, é partilhada por 42 respostas sociais. Uma das respostas sociais excede a taxa de utilização plena ($n = 1$; 104,4%). A associação entre a capacidade por freguesia e o número de pessoas idosas é baixa⁸ tanto para o corte etário ≥ 65 anos, $\rho = .371$, $n = 121$, $\rho < .001$, como para o corte ≥ 75 anos, $\rho = .36$, $n = 121$, $\rho < .001$. Se na análise observarmos a associação entre a capacidade instalada e as 155 freguesias, a associação eleva-se para moderada: $\rho = .441$, $n = 155$, $\rho < .001$ (≥ 65 anos); $\rho = .447$, $n = 155$, $\rho < .001$ (≥ 75 anos).

No distrito de Coimbra existem doze “Centros de Convívio” com uma taxa de cobertura inferior à unidade, 0,5%, se no cálculo utilizarmos como população abrangida as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos e 1,1% no caso de idade igual ou superior a 75 anos. A capacidade instalada é de 517, e o número de utentes que frequentam essa resposta é de 459 pessoas. Se analisarmos a frequência dessa resposta por concelho, constata-se que a sua disseminação geográfica é baixa. Ela surge em cinco (29,4%) dos dezessete concelhos do distrito: Cantanhede ($n = 1$; 8,3%); Coimbra ($n = 5$; 41,7%); Figueira da Foz ($n = 1$; 8,3%); Montemor-o-Velho ($n = 1$; 8,3%); Pampilhosa da Serra ($n = 1$; 8,3%) e Soure ($n = 3$; 25,0%). As respostas pertencem na sua totalidade à rede solidária ($n = 12$; 100%). Se analisarmos a taxa de utilização média, ela situa-se nos 81,64 ($DP = 23,58$), a mediana é 90, e a moda, 100. A taxa de utilização máxima, 100%, é partilhada por seis respostas. Apesar de existir uma grande amplitude na frequência dessa resposta, a moda é de dez elementos. A associação entre a capacidade dessa resposta por freguesia e o número de pessoas idosas é moderada: $\rho = .61$, $n = 10$, $\rho = .061$ (≥ 75 anos). Contudo, se na análise observarmos a associação entre a capacidade instalada e as 155 freguesias, a associação, apesar de positiva e significativa, é baixa: $\rho = .244$, $n = 155$, $\rho = .002$ (≥ 65 anos); $\rho = .245$, $n = 155$, $\rho = .002$ (≥ 75 anos).

8. Utilizamos na interpretação da magnitude do coeficiente de correlação o critério apresentado por Cohen e Holiday (1982).

No que concerne às “Estruturas Residenciais para Idosos”, contabilizamos no distrito de Coimbra 129 equipamentos (dois deles com resposta dupla), perfazendo 131 respostas sociais. Essa resposta social apresenta uma taxa de cobertura distrital de 5,3%, se no cálculo utilizarmos as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, e de 10,7% no caso de idade igual ou superior a 75 anos. A capacidade instalada é de 5.201, e o número de utentes que frequentam essa resposta é de 4.937 pessoas. Se analisarmos a frequência dessa resposta por freguesia, constatamos que esta se encontra disseminada em cerca de metade das freguesias ($n = 78$; 50,3%). Das estruturas existentes, 33 (25,2%) pertencem à rede lucrativa. A taxa de utilização média situa-se nos 94,35 ($DP = 29,78$), a mediana é 66,6, e a moda, 100. A taxa de utilização plena, 100%, é partilhada por 42 respostas sociais. Catorze das respostas sociais excedem a taxa de utilização plena ($14 \Rightarrow 100\%$).

Ao analisarmos e interpretarmos a associação entre a capacidade instalada das “Estruturas Residenciais para Idosos” por freguesia e o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 e a 75 anos, verificamos que essa associação é moderada: $\rho = .527$, $n = 77$, $\rho < .001$ (≥ 65 anos); $\rho = .587$, $n = 77$, $\rho < .001$ (≥ 75 anos) para o conjunto de respostas sociais. Se a análise se reportar apenas a instituições da rede solidária, verificamos que a associação é igualmente moderada: $\rho = .594$, $n = 66$, $\rho < .001$ (≥ 65 anos); $\rho = .644$, $n = 66$, $\rho < .001$ (≥ 75 anos). No caso da rede lucrativa, a associação é baixa: $\rho = .227$, $n = 23$, $\rho < .298$ (≥ 65 anos); $\rho = .378$, $n = 23$, $\rho < .075$ (≥ 75 anos). Contudo, se na análise observarmos a associação entre a capacidade instalada (rede solidária e lucrativa) e a população das 155 freguesias com idade ≥ 65 anos, a associação é também moderada: $\rho = .544$, $n = 155$, $\rho < .001$. Já no que concerne à rede solidária: $\rho = .422$, $n = 155$, $\rho < .001$ e à rede lucrativa: $\rho = .426$, $n = 155$, $\rho < .001$ a associação é em ambos os casos mais baixa mas igualmente moderada. Se a observação se efetuar a partir do corte etário da população com idade ≥ 75 anos, verificamos ligeiras oscilações tanto para o total da capacidade instalada $\rho = .606$, $n = 155$, $\rho < .001$, como para a rede solidária $\rho = .480$, $n = 155$, $\rho < .001$ e para a rede lucrativa $\rho = .436$, $n = 155$, $\rho < .001$.

Se a análise se reportar aos “Serviços de Apoio Domiciliário” verificamos que no distrito de Coimbra existem 188 equipamentos. Esta resposta social apresenta uma taxa de cobertura distrital de 4,9%, se no cálculo utilizarmos as pessoas com idade ≥ 65 anos e de 12,7% no caso de idade ≥ 75 anos. A capacidade instalada é de 6.139 e o número de utentes que frequentam esta resposta é de 4.835 pessoas. Se analisarmos a frequência dessa resposta por freguesia, constatamos que esta se encontra disseminada em 125 freguesias ($n = 125$; 80,64%). Das estruturas existentes, oito (4,3%) pertencem à rede lucrativa.

A taxa de ocupação média situa-se nos 78,63 ($DP = 24,71$), a mediana é 85, e a moda, 100. Quatro respostas sociais excedem a taxa de utilização plena ($4 > 100\%$).

A associação entre a capacidade instalada do Serviço de Apoio Domiciliário por freguesia e o número de pessoas idosas é moderada para o conjunto de respostas sociais dos dois cortes etários — $\rho = .478$, $n = 125$, $\rho < .001$ (≥ 65 anos); $\rho = .494$, $n = 125$, $\rho < .001$ (≥ 75 anos).

Ao observarmos a associação entre a capacidade instalada (rede solidária e lucrativa) e a população das 155 freguesias com idade ≥ 65 anos, a associação é também moderada: $\rho = .517$, $n = 155$, $\rho < .001$. Já no que concerne à rede solidária, a associação é mais baixa mas igualmente moderada: $\rho = .498$, $\rho < .001$. Na rede lucrativa a associação é baixa: $\rho = .239$, $n = 155$, $\rho < .001$. Se na análise a observação se efetuar a partir do corte etário da população com idade ≥ 75 anos, verificamos ligeiras diferenças tanto para o total da capacidade instalada $\rho = .543$, $n = 155$, $\rho < .001$, como para a rede solidária $\rho = .526$, $n = 155$, $\rho < .001$, e para a rede lucrativa $\rho = .236$, $n = 155$, $\rho < .001$.

O “Centro de Noite” no distrito de Coimbra encontra-se pouco disseminado, contabilizando apenas seis equipamentos, todos da rede solidária. A capacidade instalada é de 77, e o número de utentes que frequentam esta resposta é de cinquenta pessoas. Se analisarmos a frequência desta resposta por freguesia, constatamos que esta se encontra em três concelhos e em quatro freguesias. Todos pertencem à rede solidária.

A taxa de utilização média situa-se nos 49%.

A associação entre a capacidade instalada das estruturas residenciais por freguesia e o número de pessoas idosas é moderada para ambos os cortes etários — $\rho = .400$, $n = 4$, $\rho = .600$ (≥ 65 anos); $\rho = .400$, $n = 4$, $\rho = .600$ (≥ 75 anos) — relativamente ao conjunto de respostas sociais que pertencem, como já foi referido a entidades da rede solidária. Porém se na análise observarmos a associação entre a capacidade instalada e as 155 freguesias, a mesma é muito baixa: $\rho = .011$, $n = 155$, $\rho = .895$; $\rho = .005$, $n = 155$, $\rho = .895$, para ambos os cortes etários.

A observação do número de respostas por freguesia permite-nos constatar que 22 freguesias não apresentam qualquer resposta social e que apenas 13,5% das freguesias apresentam as cinco respostas sociais em análise.

Tabela 7 — Número de respostas sociais por freguesias do distrito de Coimbra

| | N | % |
|-------|----------|----------|
| 0 | 22 | 14,2 |
| 1 | 14 | 9,0 |
| 2 | 43 | 27,7 |
| 3 | 69 | 44,5 |
| 4 | 5 | 3,2 |
| 5 | 2 | 1,3 |
| Total | 155 | 100 |

Observando apenas respostas sociais que preveem o apoio em situações de dependência, como é o caso das Estruturas Residenciais para Idosos e do Serviço de Apoio Domiciliário, verificamos que cerca de um quinto das freguesias ($n = 28$; 18,1%) não tem resposta.

Tabela 8 – Número de respostas sociais nas freguesias do distrito de Coimbra (Estrutura Residencial para Idosos – Erpi e Serviço de Apoio Domiciliário – SAD)

| | ERPI | | SAD | | ERPI + SAD | |
|-------|------|------|-----|------|------------|------|
| | N | % | N | % | N | % |
| 0 | 78 | 50,3 | 30 | 19,4 | 28 | 18,1 |
| 1 | 77 | 49,7 | 125 | 80,4 | 52 | 33,5 |
| 2 | | | | | 75 | 48,4 |
| Total | 155 | 100 | 155 | 100 | 155 | 100 |

Se focarmos nas respostas sociais que promovem o convívio — incluímos nessas respostas o Centro de Dia e o Centro de Convívio —, verificamos que cerca de um quadro das freguesias ($n = 33$; 21,3%) não tem respostas.

Tabela 9 – Número de respostas sociais nas freguesias do distrito de Coimbra (Centro de Dia – CD e Centro de Convívio – CC)

| | CD | | CC | | CD + CC | |
|-------|-----|------|-----|------|---------|------|
| | N | % | N | % | N | % |
| 0 | 34 | 21,9 | 145 | 93,5 | 33 | 21,3 |
| 1 | 121 | 78,1 | 10 | 6,5 | 113 | 72,9 |
| 2 | - | - | - | - | 9 | 5,8 |
| Total | 155 | 100 | 155 | 100 | 155 | 100 |

Discussão

Os resultados obtidos pela pesquisa permitem-nos afirmar que as respostas sociais Serviço de Apoio Domiciliário (15 → 4.646), Centro de Dia (25 → 2.046) e Centro de Convívio (20 → 474) apresentam um crescimento geométrico se nos reportarmos a 1974. Já no que concerne à Estrutura

Residencial para Idosos, a sua evolução, apesar de não ter sido geométrica, foi substantiva ao passar das duzentas respostas, em 1974, para as atuais 2.271. Importa, contudo, referir que quando comparamos a taxa de utilização das respostas sociais, a Estrutura Residencial para Idosos apresenta a maior percentagem, 91,4%. O Centro de Noite é uma resposta já do século XXI e tem ainda expressão diminuta, se a compararmos com o outro tipo de resposta. Os números atestam que as duas respostas com maior crescimento (Serviço de Apoio Domiciliário e Centro de Dia) plasmam o engajamento político demonstrado logo nos programas dos primeiros governos constitucionais (I, II e III).

O investimento no Serviço de Apoio Domiciliário está relacionado com o facto de essa resposta estar desenhada para retardar a institucionalização, paradigma que surgiu na década de 1970 e que salientava a necessidade de diversificar as soluções para as pessoas idosas e suas famílias, evitando a colocação em lar, mantendo a pessoa idosa em contacto com a sua rede de proximidade e assegurando a manutenção de alguma autonomia.

Verificamos ainda pela análise dos dados referentes ao distrito de Coimbra que a hierarquização numérica dos equipamentos sociais é a mesma que a nacional (Serviço de Apoio Domiciliário — 188; Centro de Dia — 162; Estrutura Residencial para Idosos — 131; Centro de Convívio — 12 e Centro de Noite — 6). Apesar de o Serviço de Apoio Domiciliário aparecer como a resposta com maior capacidade e maior número de equipamentos, a sua taxa de utilização, 78,8%, é inferior à da Estrutura Residencial para Idosos (94,9%) e à do Centro de Convívio (89,3%). A expressão numérica do Serviço de Apoio Domiciliário não será alheia ao facto de as políticas de velhice promoverem respostas que priorizam a “manutenção dos idosos no domicílio habitual e apresentarem a família como elemento ‘natural’ de convivência” (Escuredo, 2007, p. 72). Acresce a esse facto o da participação financeira do Estado a essa resposta social ser bastante inferior à participação da resposta “Estrutura Residencial para Idosos” (menos 32%, este diferencial pode ser aumentado, chegando mesmo a duplicar, no caso da existência de acordos de cooperação, celebrados ao abrigo do princípio da diferenciação positiva, que preveem acréscimos de majorações de

acordo com o número de dependentes. Caso não tenham sido celebrados acordos, as ERPI poderão igualmente beneficiar de comparticipação financeira adicional se tiverem pessoas em situação de dependência de 2º grau) (Protocolo para o Biênio 2015-2016). Como argumentos da expansão dessa resposta, poderemos elencar também o facto de esta resposta não precisar do investimento financeiro a que obriga uma Estrutura Residencial para Idosos — que implica a construção de quartos, casas de banho ou mesmo pequenas unidades residenciais; outro fator explicativo da expansão do Serviço de Apoio Domiciliário poderá estar associado ao facto de esta funcionar alojada, numa lógica de hospedeiro, em outras respostas sociais, potenciando o investimento em equipamento preexistente.

No distrito de Coimbra, as respostas Centro de Dia, Centro de Convívio e Centro de Noite são pertença exclusiva da rede solidária, enquanto a Estrutura Residencial para Idosos e o Serviço de Apoio Domiciliário são partilhadas por ambas as redes (lucrativa e solidária). Esperaríamos que essas respostas estivessem disseminadas no território de acordo com o número de residentes idosos, associadas a dinâmicas económicas especialmente intensivas (Reis, 1992). Contudo, a referida associação, como constatámos, está longe de ser perfeita. O preço do terreno poderá ser uma variável com influência, não negligenciável, na opção da escolha do local de edificação de uma nova estrutura. Lembremos que os terrenos localizados em zonas com maior número de amenidades apresentam preços mais elevados. No que concerne à rede solidária, recordamos Almeida (2011, p. 138) quando refere que existem outras racionalidades que não as “baseadas nas necessidades reais da comunidade, as taxas de cobertura das respostas sociais ultrapassam, por vezes, os limites adequados e assiste-se a mecanismos de competição na captação de procura”.

Relativamente às respostas sociais que preveem o apoio a situações de dependência, verificamos que estas não estão disseminadas por todas as freguesias, já que cerca de metade das freguesias não possui essas respostas sociais. Apesar de esta situação, no que se refere ao Serviço de Apoio Domiciliário, poder ser compensada através da deslocação dos técnicos e auxiliares, já no caso da Estrutura Residencial para Idosos não existem soluções.

A lógica da proximidade como critério de instalação de respostas para idosos vê-se assim desrespeitada.

Concluimos, desta forma, que existe uma descoincidência entre o número de residentes idosos e a capacidade das respostas sociais por freguesia, a par de uma fraca representação de respostas sociais vocacionadas tanto para o apoio a situações de dependência como promotoras de convívio. Esta situação implicará repensar a distribuição de equipamentos para as pessoas idosas, pois estes devem estar situados perto das pessoas que deles necessitam, como recomenda a Imsero (2000).

Partindo da deteção dessas descoincidências na distribuição territorial das respostas sociais para as pessoas idosas, que respeitem as suas idiossincrasias, necessidades multidimensionais, numa lógica de adaptação do conceito de serviço público ao primado de o colocar ao serviço da cidadania efetiva, resultam alguns contributos possíveis para a atuação do Serviço Social. Entendemos, com efeito, que os assistentes sociais, conhecedores das realidades individuais, locais e institucionais, se posicionam de forma privilegiada na interseção institucional, podendo reforçar o seu papel como avaliadores, propositores, e não meros executores de políticas sociais. Urge sincronizar diagnósticos sociais com a capacidade instalada por freguesia e o número de potenciais utentes. Esse é um dos desafios que se colocam hoje ao Serviço Social, o de se colocar como agente interseccional numa gestão territorial da ação social que, não deixando de atender aos ditames da sustentabilidade das respostas sociais, a combine com os requisitos de promoção da cidadania e do desenvolvimento social de rosto humano. Um olhar crítico e vigilante sobre a gestão territorial das respostas sociais para as pessoas idosas pode beneficiar de cartografias atualizadas e estratégicas como a que se pretende com o estudo aqui apresentado.

Recebido em: 31/12/2015 ■ Aprovado em: 29/2/2016

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Vasco. *As instituições particulares de solidariedade social: governação e terceiro sector*. Coimbra: Almedina, 2011.

ANDRADE, L. *Aflexa no tempo...* As práticas de Serviço Social nas IPSS no Concelho de Coimbra. [S.l.]: Instituto Superior Miguel Torga, 2007.

CAETANO, M. *As respostas sociais para população idosa: um estudo em Portugal continental*. [S.l.]: Instituto Superior Miguel Torga, 2012.

COHEN, L.; HOLLIDAY, M. *Statistics for social scientist*. Londres: Harper & Row, 1982.

ESCUREDO, B. Las políticas sociales de dependencia en España: contribuciones y consecuencias para los ancianos y sus cuidadores informales. *Reis*, Madri, n. 119, p. 65-89, 2007.

ESTANQUE, E. O Estado social em causa: instituições sociais, políticas sociais e movimentos sociolaborais. *Finisterra*, revista de reflexão e crítica, Lisboa, n. 73, p. 39-80, 2012.

FISHER, G.-N. *Psicologia social do ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

GUEDES, J. *O internamento em lar e a identidade dos idosos*. [S.l.]: Universidade do Porto, 2007.

HESPANHA, P. et al. *Entre o Estado e o mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto, 2001.

HESPANHA, P.; FERREIRA, S.; PACHECO, V. O Estado social, crise e reformas. In: _____. *Anatomia da crise: identificar os problemas para construir alternativas*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2013. p. 161-249.

IMSERO. *Personas mayores y residencias: un modelo prospectivo para evaluar las residencias*. Madrid: Imsero — Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000.

LEAL, A. S. *Temas de segurança social*. Lisboa: União das Mutualidades, 1998.

LOPES, A. Organizações não governamentais, políticas sociais e desenvolvimento organizacional: *welfare mixes* em Portugal no domínio da luta contra a VIH/Sida. *Sociologia*, v. I, n. 10, p. 131-172, 2000.

MACHADO, A. Comunicação e arquitectura. In: _____. *Pessoas idosas e comunicação*. Lisboa: Direcção Geral da Acção Social, 1996. p. 31-63.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE. *Carta Social*: rede de serviços e equipamentos. Lisboa: Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, 2000.

REIS, J. *Os espaços da indústria*: a regulação económica e o desenvolvimento local. Porto: Edições Afrontamento, 1992.

_____ et al. Compreender a crise: a economia portuguesa num quadro europeu desfavorável. In: _____. *Anatomia da crise*: identificar os problemas para construir alternativas. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2013. p. 12-71.

RODRIGUES, J. P. Envelhecer num lar. *Antropológicas*, Porto, n. 5, p. 53-88, 2001.

SANTOS, B. S. *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento, 1998.