

MARIANA FERREIRA DE ALMEIDA

Iniciativas de participação cidadã de idosos em Portugal: um estudo exploratório

Análise Social, 219, LI (2.º), 2016

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Iniciativas de participação cidadã de idosos em Portugal: um estudo exploratório. A perspetiva participativa tem ganho destaque na área do envelhecimento, impulsionada em parte pela divulgação da noção de envelhecimento ativo. Tal ênfase não foi contudo acompanhado por equivalente aprofundamento do conceito e das práticas, assistindo-se à perda de especificidade do termo, em particular na aceção de envolvimento cívico e político dos cidadãos idosos. Como se pode afinal definir participação cidadã sénior? Que tipo de atividades inclui? E o que se está concretamente a fazer em Portugal neste âmbito? Estas são questões a que o artigo procura responder, com base num estudo exploratório de levantamento de iniciativas locais de “participação sénior”.

PALAVRAS-CHAVE: participação; participação cidadã; pessoas idosas; envelhecimento.

Older citizen participation in Portugal: an exploratory study of local initiatives. Participation has been gaining prominence in discussions of ageing, partly a result of the widespread notion of active ageing. The emphasis has not, however, been followed up by parallel advances in conceptualization and practice, and the term has lost specificity and meaning, particularly in connection with civic and political engagement of older citizens. How can senior citizen participation be defined? What kind of activities does it encompass? And what is being done in Portugal in this area? These are the questions the paper addresses, with data from an exploratory study on local “seniors’ participation” initiatives.

KEYWORDS: participation; citizen participation; older adults; ageing.

MARIANA FERREIRA DE ALMEIDA

Iniciativas de participação cidadã de idosos em Portugal: um estudo exploratório

INTRODUÇÃO¹

A participação ativa dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito tem vindo a ser crescentemente enfatizada em múltiplas arenas, partindo de diferentes óticas e com argumentos de natureza diversa.

Entendida como um “imperativo da sociedade contemporânea”, a implicação direta dos cidadãos nas políticas públicas foi aumentando nas últimas décadas e deverá continuar a acentuar-se nas democracias (Roberts, 2004), ainda que impulsionada por razões porventura diversas e até conflituais. Ferrão (2013, p. 261), por exemplo, ao sistematizar o debate sobre a passagem de uma ótica de governo a uma de governança, a nível territorial, identifica uma polarização em torno de 3 visões-tipo: civilista, crítica e reformista. Salienta deste modo que a valorização de processos de governança tem sido entendida tanto como um aprofundamento democrático em resposta às reivindicações da sociedade civil, como também enquanto recuo do Estado em benefício nomeadamente de atores económicos, preconizado pelo paradigma neoliberal, ou ainda como uma procura de melhor adequação dos processos de decisão e da sua aceitação social. Fora e dentro do setor público,

1 O estudo que serve de base empírica para o presente artigo foi desenvolvido no ICS – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, por Mariana F. Almeida com colaboração de Roberto Falanga e supervisão de João Ferrão, enquadrando-se na iniciativa “Cidadania Activa 65+: experiências locais de participação em Portugal”, envolvendo uma parceria com a Câmara Municipal de Odivelas e Instituto do Envelhecimento. Agradece-se a todas as pessoas e entidades que colaboraram na realização do inquérito e responderam ao questionário. Um agradecimento especial da autora ao Prof. João Ferrão pela orientação e revisão da versão inicial do artigo. Investigação financiada através de bolsa da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (SFRH/BPD/89091/2012).

à participação na ótica de “cidadania” têm-se ainda acrescentado (ou substituído) abordagens centradas no “consumidor” ou “utilizador”, uma tendência que poderá refletir o reconhecimento de vantagens instrumentais como também pressões culturais e ideológicas (e.g. consumerismo individualista, destacado por Walker, 2014).

Mas para lá da relevância no âmbito da administração pública e gestão, à participação é igualmente atribuído um valor intrínseco que a justifica como um fim em si mesmo (e.g. Oakley e Kahssay, 1999), nomeadamente como fator de *empowerment* individual e comunitário² e, como tal, promotor de saúde, equidade, desenvolvimento e bem-estar. Um entendimento que se reflete, por exemplo, nas sistemáticas referências que merece nos documentos e políticas da Organização Mundial de Saúde (e.g. Almeida, 2009; Serapioni e Matos, 2013), desde a Declaração de Alma-Ata sobre os cuidados de saúde primários e “Saúde para Todos” à política “Saúde 2020” (WHO-Europe, 2013), passando pelas conferências mundiais sobre Promoção da Saúde ou pelas recomendações para a redução das desigualdades em saúde (WHO-CSDH, 2008).

Tão generalizada valorização não se tem, contudo, traduzido em equivalente evolução do conhecimento, conceptualização e efetiva implementação. Admitidamente um tópico complexo e controverso, a participação é igualmente reconhecida como um conceito insuficientemente teorizado e “*plagued with definitional problems*” (Roberts, 2004, p. 318), que pode assumir significados muito diversos e remeter para variadas ações por diferentes atores (Cornwall, 2008). Assim, por exemplo, ainda que frequentemente associada a direitos e a procedimentos formais no quadro da administração pública, a ideia de participação pode também estender-se ao envolvimento comunitário, cívico e político dos cidadãos, com expressão em movimentos sociais e diversas formas de mobilização individual e coletiva. A definição de Roberts (2004) de participação cidadã como sendo “o processo pelo qual membros de uma sociedade (aqueles que não têm cargos públicos ou políticos no governo) partilham o poder com quem exerce funções públicas no tomar de decisões substantivas e no empreender de ações relacionadas com a comunidade” (*ibidem*, p. 320, tradução própria) ilustra uma tentativa de combinação dessas diferentes perspetivas.

2 No Glossário de Promoção da Saúde da OMS, o “empoderamento” (em saúde) é definido como o “processo através do qual as pessoas ganham maior controle sobre as decisões e ações que afetam a sua saúde” e descrito como “um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais podem expressar as suas necessidades, apresentar as suas preocupações, traçar estratégias para o envolvimento na tomada de decisão e conseguir ação política, social e cultural para responder a essas necessidades” (Nutbeam, 1998, p. 6, tradução própria).

Face a uma tal complexidade de significados e diversidade de práticas, impõe-se, todavia, uma análise mais detalhada, que explore as múltiplas variáveis relevantes para a teoria e o exercício da participação, ajudando a densificar o conceito e a ultrapassar a imprecisão e risco de retórica vazia que o ameaçam, em especial desde que entrou no *mainstream* no final dos anos 70 (Cornwall, 2008).

Poder-se-ão porventura distinguir duas linhas principais na pesquisa de base empírica sobre participação: uma centrada no plano individual, analisando por exemplo preditores da participação com recurso a abordagens quantitativas (inquéritos) ou qualitativas (e. g., entrevistas, *focus groups*); outra explorando políticas e práticas de participação. Pontualmente encontram-se também trabalhos de investigação e/ou conceptualização (Dekker e van Kempen, 2008), que integram em simultâneo fatores relativos aos participantes e às “estruturas de oportunidade” de participação existentes, quer a nível local quer nacional/internacional.

No domínio da participação da população idosa, as tendências, argumentos e problemas na definição e teorização são, no essencial, idênticos aos assinalados para a generalidade dos cidadãos, ainda que porventura mais acentuados (Almeida, 2009, pp. 30-31, 134-135). Assim, a perspetiva participativa está presente na generalidade dos atuais discursos sobre envelhecimento (Raymond *et al.*, 2012), sendo em contrapartida possível encontrar referências aos idosos nas diferentes linhas de bibliografia sobre envolvimento na decisão, seja na ótica de consumerismo, de democracia e cidadania, ou de grupos de pressão, redes e movimentos sociais (Cook e Klein, 2005). O conceito de envelhecimento ativo da OMS, que a designa como um dos pilares “para melhorar a qualidade de vida das pessoas que envelhecem” (WHO, 2002, p. 12, tradução própria), é paradigmático quanto ao lugar fulcral que a participação assume na conceptualização, nas práticas e nas políticas de envelhecimento – ainda que neste contexto com um significado amplo, que abarca a participação social, económica, cultural e espiritual, além de cívica. O tema é tornado ainda mais premente pela reconhecida vulnerabilidade e riscos adicionais de exclusão neste grupo populacional em inúmeras esferas, incluindo a da participação no debate político e em atividades passíveis de influenciar matérias relevantes para os seus interesses (Buffel, Phillipson e Scharf, 2012; Carter e Beresford, 2000; Postle, Wright e Beresford, 2005). Premência que, nas últimas décadas, tem vindo a ser igualmente alimentada por uma exigência e prática de participação política e social, porventura minoritária mas crescente, protagonizada pelos próprios cidadãos mais velhos (Walker, 2014).

E, tal como se observou para a participação em geral, também na “participação sénior” se levantam dificuldades de definição e consenso (Levasseur *et al.*, 2010; Raymond *et al.*, 2015) – e se encontram controvérsias e críticas.

Destaca-se nomeadamente a tendência para, por um lado, “despolitizar” as questões da participação e, por outro, implícita ou explicitamente transformá-la numa expectativa normativa e, portanto, potencialmente penalizadora em especial dos mais desfavorecidos (Minkler e Holstein, 2008), já que, como a investigação demonstra, estes tendem a ser os mais excluídos da participação cívica e sociopolítica, bem como das práticas de “envelhecimento ativo” em geral (Cabral *et al.*, 2011; 2013).

A investigação internacional neste domínio (dentro e fora da academia) tem procurado caracterizar modalidades de participação, tradicionais ou emergentes, quer na perspectiva do envolvimento observado na população sénior (Goerres, 2007) quer inventariando mecanismos implementados em alguns países (Dewar, Jones e O’May, 2004; Vegeris *et al.*, 2007). Aborda ainda fatores condicionantes, benefícios e riscos da participação, entre outras características e implicações dos processos adotados (Barnes, 2005; Barnes, Harrison e Murray, 2012; Buffel, Phillipson e Scharf, 2012; Postle, Wright e Beresford, 2005; Scourfield e Burch, 2010). A pesquisa é com frequência orientada para a prática, procurando colmatar insuficiências no conhecimento quanto ao que serão modalidades efetivas de participação sénior e dando origem a recomendações sobre o tema (Carter e Beresford, 2000; Dewar, Jones e O’May, 2004; IDEA, 2007; Petriwskyj, 2008), que se vêm somar a orientações técnico-políticas em que a participação sénior é considerada central (WHO, 2007).

Em Portugal, a participação cidadã da população idosa tem recebido reduzida atenção. Um estudo coordenado por Cabral, com dados de um inquérito aos residentes na cidade de Lisboa, revela que, de um modo geral, entre os cidadãos mais velhos a participação cívica e política tende a ser (ainda) menor que no conjunto da população (Cabral *et al.*, 2011; Almeida *et al.*, 2012), um resultado consistente com os de outros inquéritos realizados à *escala nacional* e internacional (Almeida, 2009). Por outro lado, essa análise destaca também que o nível de “participação sénior” é *variável* consoante a modalidade de participação considerada (voto, pertença a associações e outros grupos, automobilização e outros indicadores de “ativismo urbano”). E, mais ainda, que os fatores sociodemográficos serão importantes preditores destes comportamentos, embora com diferenças na padronização social das várias formas de cidadania, sugestivas de que as distintas modalidades podem ter adesão diversa nos vários subgrupos de idosos (Cabral *et al.*, 2011; Almeida *et al.*, 2012).

Este tipo de dados resultantes da pesquisa quantitativa e extensiva é essencial para conhecer *níveis de participação cidadã (pelo menos nas modalidades habitualmente tipificadas)*, bem como para identificar preditores no plano individual (em especial de natureza sociodemográfica). Pouco diz, em contrapartida, sobre as circunstâncias e as “estruturas de oportunidade” em que a participação

se concretiza e que podem em parte considerar-se sua expressão (e.g. movimento associativo), mas também fatores explicativos da sua ocorrência (Dekker e van Kempen, 2008). Contextos cujo estudo será crucial também para aprofundar a compreensão dos processos subjacentes e fundamentar eventuais recomendações *ao nível das* políticas e práticas. Em Portugal, *não se conhece* investigação de “espectro alargado” que foque tais iniciativas e mecanismos de participação cidadã específicos para os seniores, implementados nomeadamente a nível local – escala espacial que poderá ser especialmente relevante para a participação direta, mais ainda tratando-se de população idosa (Barnes, Harrison e Murray, 2012; Dekker e van Kempen, 2008; Roberts, 2004). Alguma informação parcelar e/ou indireta é contudo sugestiva de que *são reduzidas as oportunidades* existentes, designadamente promovidas por ou em articulação com organismos públicos (Almeida, 2009), como, de resto, serão deficitárias para a população em geral, por exemplo em áreas como a saúde (Serapioni e Sesma, 2011; Serapioni, Ferreira e Antunes, 2012), ou mesmo os processos consultivos municipais no âmbito da Agenda 21 Local (Guerra, 2011).

Com este artigo pretende-se dar um contributo para o conhecimento da realidade nacional neste domínio e para o avanço na conceptualização do tema, seguindo a sugestão de Cornwall (2008) de “clareza através da especificidade”, que progressivamente permita detalhar o como, quem, em quê e para quê daquilo que se designa por “participação cidadã sénior”. Os resultados apresentados *são parte de* um estudo exploratório de identificação e caracterização de iniciativas locais que, em Portugal, “promovam a participação ativa dos cidadãos mais velhos na definição e implementação de políticas, serviços ou outras iniciativas de âmbito local”. O inquérito, realizado à escala nacional, orientou-se para a captação de um espectro amplo de práticas, abarcando estruturas e mecanismos tanto formais como informais, de iniciativa institucional ou *bottom-up*. *A análise das iniciativas recolhidas é orientada por, e serve,* em simultâneo, de apoio para propor e refinar uma grelha analítica, a qual inclui uma definição de participação cidadã e algumas dimensões e categorias de maior relevância para a descrição e discussão das práticas identificadas. O artigo visa deste modo esboçar pistas para o desejável prosseguimento de inventariação, teorização e aprofundamento das práticas da participação cidadã sénior no contexto nacional.

METODOLOGIA

Os dados apresentados no presente artigo são parte dos obtidos através de um inquérito por questionário, visando inventariar “experiências locais de participação sénior em Portugal”.

A introdução do questionário definia o tipo de iniciativas a contemplar: ações em que “seniores” ou pessoas idosas – de 55 ou 65 e mais anos – tenham um papel ativo na definição de necessidades e prioridades locais, na planificação, na implementação e/ou na avaliação de atividades, serviços, projetos ou políticas. Os promotores dessas ações poderiam ser autarquias locais, organizações da sociedade civil, grupos informais de cidadãos ou outras entidades ou parcerias. Clarificava-se ainda que tais ações não tinham necessariamente de ser “boas práticas” e poderiam estar em curso, ainda em preparação ou já concluídas.

O questionário, para preenchimento *online*, com questões de resposta aberta e fechada, era composto por quatro secções:

- I informação geral sobre todas as iniciativas de participação específicas para a população mais velha em que a entidade inquirida estivesse envolvida;
- II informação complementar, de maior detalhe, sobre uma ou duas das iniciativas incluídas em I que a entidade entendesse destacar como exemplos mais relevantes;
- III informação referenciando outro tipo de iniciativas (não específicas para seniores e/ou promovidas por outras entidades);
- IV informação sobre o respondente.

A análise efetuada no presente artigo incide somente sobre informação de caracterização de iniciativas específicas para seniores em que a entidade respondente estivesse diretamente envolvida (isto é, secções I e II do questionário), tendo a secção III sido utilizada durante o processo de recolha de dados para identificar outros potenciais inquiridos.

O apelo ao preenchimento foi disseminado por múltiplas vias, conjugando-se:

- convite direto, dirigido quer a listas extensivas de organizações (e.g., municípios em Portugal) quer a entidades específicas identificadas como potenciais promotoras de ações relevantes (e.g. associações de reformados e pensionistas; outras iniciativas assinaladas por inquiridos, segundo a técnica de “bola de neve”);
- divulgação através de organismos de referência (e.g., FITI-Federação das Instituições de Terceira Idade), *mailing-lists*, *websites* e redes sociais.

O questionário esteve disponível para preenchimento entre 29 de maio e 1 de julho de 2014.

Foram recebidas 57 respostas, provenientes de 55 entidades (com respostas separadas de 2 departamentos em 2 delas), sediadas em 46 concelhos das 7 regiões (NUTS II) de Portugal continental, Açores e Madeira. A grande maioria das respostas (77%) é de autarquias (40 questionários de 38 câmaras municipais e 4 de juntas de freguesia), 1 da administração central/regional, 7 de IPSS/Misericórdias, 3 de outras associações/organizações não lucrativas e 2 de grupos informais. Quase dois terços dos questionários recebidos (64,9%) incluem, na secção II, informação mais detalhada sobre uma (29) ou duas (8) iniciativas de participação sénior, traduzindo-se num total de 45 experiências locais descritas. Dessas 45 iniciativas destacadas, 80% provêm de autarquias (32 câmaras municipais, 4 juntas de freguesia), sendo as restantes indicadas por IPSS/Misericórdias (4), outras associações (3) e grupos informais (2).

ANÁLISE DE RESULTADOS

A apresentação e análise dos resultados é feita distinguindo as duas vertentes de mapeamento das práticas de “participação sénior” contempladas no estudo. Num primeiro momento, para efeitos de enquadramento e ilações preliminares quanto ao panorama global da realidade nacional, analisam-se dados de caracterização “extensiva” do conjunto das práticas em que os respondentes estão envolvidos, com base numa lista de opções pré-definidas (secção I do questionário). Tal informação não permite contudo um aprofundamento da natureza das práticas ou sequer o aferir do ajustamento da tipologia aí utilizada à realidade das experiências e entendimento dos inquiridos sobre participação sénior. A exploração desta segunda vertente é feita com base na informação qualitativa, mais detalhada, relativa ao sub-universo de iniciativas que os inquiridos optaram por destacar (secção II do questionário). A análise e discussão destes dados servem então o duplo propósito de concorrer para um conhecimento substantivo, mais rico, de experiências de “participação sénior” implementadas em Portugal, mas também de contribuir para a conceptualização deste domínio, esboçando uma grelha analítica útil para a descrição, tipificação, diferenciação e problematização das práticas no contexto nacional.

PANORAMA GERAL DAS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO SÉNIOR DOS INQUIRIDOS

O que se está a fazer em Portugal no domínio da participação sénior? Embora a natureza do estudo não permita naturalmente uma resposta exaustiva e conclusiva – atendendo à falta de universalidade ou representatividade das respostas ao inquérito e também à incerteza quanto ao entendimento dos inquiridos

sobre o conceito – os resultados incluem, ainda assim, alguns elementos sugestivos quanto à ocorrência e peso relativo de diversas modalidades de participação no território nacional. Destacam-se as respostas a uma pergunta que instava os inquiridos a assinalar numa lista pré-definida todos os tipos de atividades de participação específicas para seniores em que estivessem envolvidos. As opções selecionadas, reagrupadas e sintetizadas, constam do quadro 1.

Torna-se assim patente que as atividades mais frequentes entre as entidades/grupos respondentes são claramente modalidades de recolha de informação (individual), através de questionários/entrevistas de levantamento de necessidades ou equivalente (o único tipo implementado pela maioria do inquiridos – 67%) ou de avaliação (40%), com mais de um terço (37%) a acusar também a receção e o registo de opiniões e sugestões noutros formatos.

QUADRO 1
Panorama Geral das Atividades de Participação Sénior

Modalidades	Tipos específicos de “Participação Sénior” implementados (resposta fechada) (a)	N.º	% (b)
Recolha de Informação – individual	Questionários/entrevistas – Auscultação necessidades, etc.	38	67%
	Questionários/entrevistas – Avaliação	23	40%
	Recepção opiniões/sugestões	21	37%
Recolha de Informação (ou Estrutura) – em grupo	Sessão coletiva de consulta – Pontual (11) OU Regular (5)	15	26%
Estrutura de representação de seniores – consultiva	Conselho permanente junto da autarquia (ex.º Conselho Municipal Sénior)	5	9%
	Comissão de seniores utentes de serviço	1	2%
Mecanismo consultivo/ decisional	Orçamento Participativo Sénior	2	4%
Atividades por (ou em colaboração com) seniores	Grupo de seniores responsável pela planificação/gestão OU execução de atividade OU campanhas, protestos ou outras ações cívicas/directas	18	32%
	— Outras	23	40%
	— Nenhuma iniciativa de participação específica para seniores	3	5%
—	Sem Resposta	1	2%

Notas: (a) Respostas (reagrupadas) a questão solicitando que fossem assinalados numa lista pré-definida todos os tipos de atividades de participação específicas para seniores em que a organização estava envolvida; (b) Toma-se como referência (100%) N=57 (total de questionários preenchidos).

Fonte: Dados do inquérito realizado.

Cerca de um quarto dos respondentes reporta modalidades de consulta em grupo, sobretudo, mas não só, de caráter pontual. Relativamente frequentes (32%) são também as situações em que grupos de idosos assumem alguma responsabilidade na organização e/ou execução de ações.

Mais esporádica é a implementação de mecanismos formais de participação sénior, de tipo Conselho Municipal Sénior (ainda assim 5 casos registados), Orçamento Participativo Sénior (2 casos) e Comissão de Utentes (1 caso); é possível que aqui se possam enquadrar igualmente parte das situações reportadas de consulta regular em grupo.

De sublinhar ainda que 5% dos respondentes admitem não ter qualquer atividade específica para seniores, enquanto outros apontam iniciativas de natureza distinta das listadas (mas que, na sua maioria, não parecem, pela descrição obtida, corresponder à definição de participação cidadã subjacente ao estudo).

NATUREZA DAS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO SÉNIOR: UMA PROPOSTA ANALÍTICA E UMA DESCRIÇÃO DETALHADA

Mas em que consistem concretamente as atividades que estão a ser implementadas? Em que medida refletem de facto um conceito de participação cidadã sénior? E que vertentes se poderão destacar como mais relevantes para descrever, delimitar e contrastar as práticas locais? A informação mais detalhada e qualitativa recolhida sobre o subconjunto de 45 iniciativas que os respondentes entenderam destacar na secção II do questionário serve de base para a exploração destas questões. A apresentação inclui também o desenvolvimento e fundamentação da grelha analítica que, simultaneamente, suporta e resulta da análise dos dados, num processo iterativo em que os conceitos extraídos da bibliografia sobre o tema foram testados, revistos e ajustados com base no material empírico recolhido. Assim, a estrutura desta secção coincide com a proposta de modelo conceptual que é em si mesma avançada como um resultado do estudo, integrando as seguintes componentes, a partir do nível mais abstrato e abrangente para o mais concreto:

- 1) O primeiro passo envolve a delimitação do conceito a partir de uma definição de “participação cidadã sénior” (PCS), que servirá de base à triagem das práticas relevantes para a análise, bem como de referente constante ao longo da discussão.
- 2) O passo seguinte avança no mapeamento do campo da PCS a partir da identificação de duas dimensões que são propostas como eixos centrais para o entendimento das práticas, traduzindo-se na diferenciação de 4 quadrantes ou grandes tipos de participação.

- 3) Na etapa final faz-se um *zoom* sobre as iniciativas concretas de PCS identificadas. Estas são classificadas em 8 modalidades de participação e analisadas também à luz dos conceitos delineados nas componentes anteriores.

DELIMITANDO O CONCEITO:
DEFINIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Atendendo à heterogeneidade de entendimentos sobre “participação sénior” que se antevê subjazer às respostas dadas (alimentada, de resto, pela formulação do questionário, que procurava captar um leque amplo de iniciativas), o primeiro passo da análise envolve delimitar e selecionar as práticas que correspondem ao objeto do estudo. Para tal propõe-se a seguinte definição de *participação cidadã (sénior)*: envolvimento direto dos cidadãos (seniores) visando aumentar a sua influência em decisões e processos que afetam a sua vida e a sua comunidade, ao nível coletivo, e em que assumem um papel ativo como agentes de mudança social.

A PCS definida deste modo pode ser enquadrada como um subtipo de participação social, correspondendo aos níveis superiores das taxonomias/tipologias de participação social de seniores propostas por Levasseur, Raymond e colegas (Levasseur *et al.*, 2010; Raymond *et al.*, 2012; Raymond *et al.*, 2015). Corresponde também, no essencial, ao que se tem designado como participação comunitária, cívica e política (Almeida, 2009; WHO-Europe, 2002), enfatizando, contudo, formas de participação direta dos cidadãos, por contraponto a formas indiretas baseadas na eleição de representantes (Roberts, 2004).

Numa primeira etapa de análise das iniciativas recenseadas verifica-se que, em mais de metade dos casos (27 dos 45), os elementos fornecidos nas descrições não permitem enquadrá-las nesta definição. Tratar-se-á de projetos e atividades diversos em que os seniores são participantes (ou simplesmente público-alvo/beneficiários), sem que haja indicação de que tenham influência significativa sobre os processos em causa e/ou de que estes visem a mudança social.

Relativamente às restantes 18 iniciativas (Quadro 2), a informação fornecida, embora sugerindo a ocorrência de participação cidadã, não permite para muitas delas asseverar que correspondam efetivamente aos critérios subjacentes a esta definição. Optou-se ainda assim por incluí-las nas fases seguintes para diversificar o leque de possíveis modalidades de PCS em análise. Sublinhe-se, por outro lado, que em grande parte dos casos a prática em causa não tem este género de participação com objeto principal, incluindo tão-somente algumas componentes que poderão contribuir para uma influência dos seniores envolvidos em decisões ou processos coletivos; são também só essas as vertentes das iniciativas que são contempladas nas fases subsequentes da análise.

QUADRO 2

Iniciativas em análise: enquadramento na definição, descrição e classificação por grandes tipos e modalidades de Participação Cidadã Sénior

Triagem	Identificação/Descrição	Classificação
<i>Id.</i>	<i>Inquirido</i> <i>Descrição da componente relevante da iniciativa</i>	<i>Tipo (a)</i> <i>- Modalidade (b)</i>
P1	Organização não lucrativa Projeto usando metodologia <i>photovoice</i> para transmitir visão de residentes idosos sobre as suas vidas e a comunidade (incluindo a decisores/agentes sociais)	In-ID
P2	Autarquia (C.M.) Workshop com objetivo auscultar a população idosa sobre necessidade de projetos num âmbito específico	In-ID
P3	Autarquia (C.M.) Retrato concelhio, incluindo perceções das pessoas idosas sobre a comunidade	In-ID
P4	Autarquia (C.M.) Recolha de informação junto de população idosa através de ficha de informação, complementada com <i>focus group</i> – sobre isolamento /dependência	In-ID
P5	Organização não lucrativa (IPSS) Recolha de informação junto de população idosa através de questionário (incluindo questões sobre necessidades sentidas) – sobre isolamento/necessidades apoio	In-ID
P6	Autarquia (C.M.) Recolha de informação junto de população idosa através de questionário – sobre necessidades apoio	In-ID
P7	Autarquia (C.M.) Recolha de informação /estudo de impacto junto de participantes seniores de um projeto	In-IU
P8	Autarquia (C.M.) Órgão Consultivo (função de interlocução e representação das pessoas idosas) – Conselho Municipal Sénior	In-ECR
P9	Autarquia (C.M.) Órgão Consultivo (função de interlocução e representação das pessoas idosas) – Conselho Municipal Sénior	In-ECR

→

Id.	Triagem	Inquirido	Identificação/Descrição	Classificação
			<i>Descrição da componente relevante da iniciativa</i>	<i>Tipo (a)</i> - <i>Modalidade (b)</i>
É PCS? – Sim/Talvez (N=18)				
P10	Grupo informal	Grupo informal com função consultiva/de interlocutor reconhecido junto do Município e outras entidades (análise políticas, emite pareceres, propõe ações, etc.) – Fórum Sénior	Grupo informal independente e aberto, que promove a cidadania participativa;	Ex,In- RSC
P11	Organização não lucrativa	Associação de idosos, para defesa dos seus interesses e direitos		Ex-RS
P12	Organização não lucrativa	Associação que pretende ser plataforma representativa de seniores e interlocutor a nível nacional e internacional		Ex-RS
P13	Grupo informal	Grupo informal de residentes idosos criou e dinamiza Convívio, com apoio de organização não lucrativa		Ac-AS
P14	Autarquia (C.M.)	Idosos solicitaram criação de Convívio e participam na planificação e concretização das atividades		Co-AU,V
P15	Autarquia (JF)	Utentes solicitaram dada atividade (no âmbito do Centro de Dia) e participaram na elaboração de materiais		Co-AU
P16	Autarquia (C.M.)	Seniores como “formadores” voluntários, em projeto de alfabetização de idosos		Co-AU,V
P17	Autarquia (C.M.)	Idosos entre os voluntários de um serviço para acompanhamento social de idosos		Co-V
P18	Autarquia (C.M.)	Idosos são voluntários como anfitriões em projeto que acolhe visitantes em território rural		Co-V
É PCS? – NÃO (N=27)				
(Sem indicação de que os seniores influenciem decisões ou processos de âmbito de coletivo / sejam agentes de mudança social)				

Notas: (a) - Descrição no texto. Siglas: In=Influência; Ex=Expressão; Ac=Ação; Co= Colaboração. (b) - Siglas e descrição no texto
Fonte: Dados do inquérito realizado.

AFINANDO O CONCEITO:
DIMENSÕES E GRANDES TIPOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Um segundo passo na conceptualização e análise envolve um mapeamento do campo da PCS que permita distinguir e enquadrar grandes tipos de participação. Propõe-se como central para a descrição e classificação das iniciativas de PCS a consideração das duas seguintes dimensões ou eixos da participação cidadã: em que etapas da decisão/implementação incide o envolvimento dos seniores e quem lidera a iniciativa de participação.

Dimensão (1) — Etapas do processo de mudança social

O envolvimento dos cidadãos pode ocorrer em uma ou mais fases do processo (seja ele de decisão política, implementação de serviços e ações ou outro, de mudança social), indo dos estádios iniciais de caracterização e análise da situação à formulação e efetiva implementação e avaliação da ação. Na figura 1 esta dimensão foi representada no eixo vertical, de acordo não com a mais habitual ordem cronológica, mas sim com o grau de “fechamento da agenda”, localizando decisões e atividades progressivamente mais específicas de cima para baixo, correspondendo o topo às etapas mais genéricas e de *conceção* e a base às mais concretas e de *atuação*.

Na bibliografia sobre participação esta questão tem sido frequentemente abordada em termos das suas implicações: por exemplo, vantagens/desvantagens da participação pública nas etapas iniciais *vs.* em fases posteriores em que a agenda já está decidida; ou ainda das situações em que se estende a várias etapas do processo, por oposição ao envolvimento num só momento (Cornwall, 2008; Roberts, 2004). Na presente proposta, contudo, esta dimensão (como a segunda) não envolve à partida qualquer pressuposto normativo do que é “boa” ou “má” participação. Por outro lado, dá-se um lugar explícito às componentes de “atuação”, frequentemente ausentes ou subvalorizadas numa literatura muitas vezes centrada na participação em processos consultivos deliberativos e de decisão, em detrimento dos de implementação.

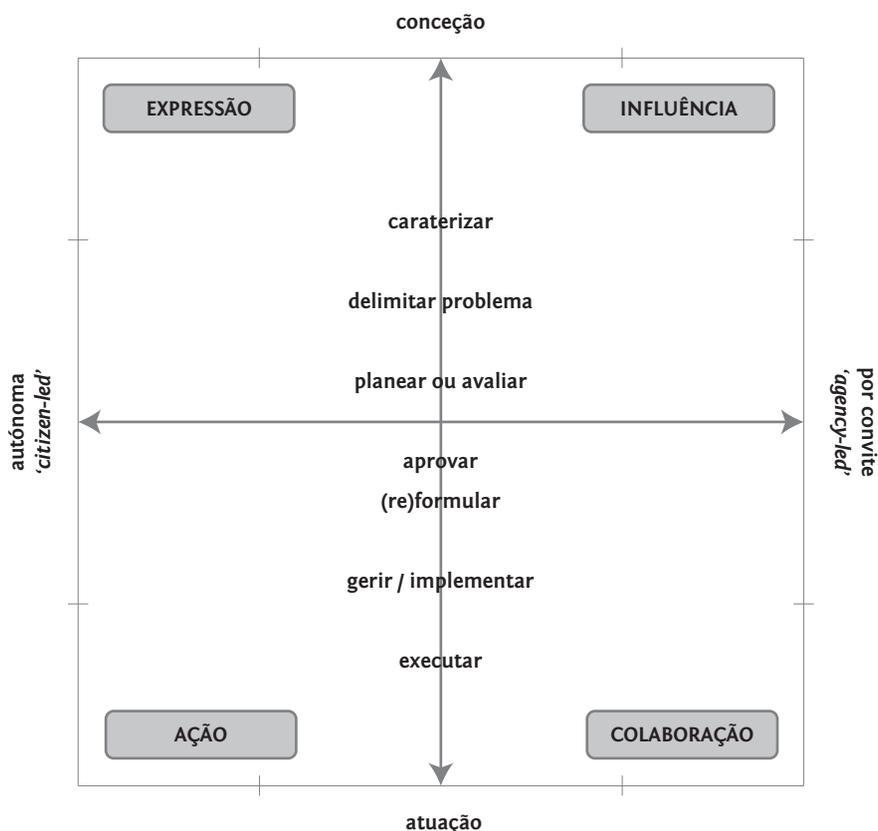
Dimensão (2) — Relação entre cidadãos e as instituições

As iniciativas de PCS podem ser entendidas como variando entre dois polos, consoante são controladas pelos cidadãos (à esquerda no eixo horizontal na figura 1 ou por instituições a eles externas (à direita). Está em causa a distinção entre abordagens de “baixo para cima” e de “cima para baixo” e, mais especificamente na bibliografia sobre participação, a diferenciação entre *user/citizen-led* e *agency-led* (Carter e Beresford, 2000) ou participação autónoma *vs.* por convite (Cornwall, 2008). Esta dimensão é todavia aqui tomada mais

como contínua do que categorial, pressupondo graus intermédios determinados pelo tipo de interação que se verifica entre os intervenientes.

Assim, no lado esquerdo da figura 1 – *Participação Autónoma* – temos formas de participação popular em que os cidadãos (organizados ou não, em estruturas formais ou informais) tomam a iniciativa ou lideram-na. Mantendo autonomia face às instituições, podem, ainda assim, com elas interagir, conseguindo graus variáveis de reconhecimento da sua “voz” e até um eventual lugar formal no processo de decisão e/ou recebendo apoios e recursos para a atuação. As modalidades de *Participação por Convite*, situadas no lado direito, são da iniciativa das instituições (públicas ou privadas) que convidam os cidadãos a envolver-se no processo de decisão e/ou implementação de políticas ou serviços, atribuindo-lhes graus também diversos de controlo e influência.

FIGURA 1
Dimensões e Tipos de Participação Cidadã Sénior



O entendimento de PCS aqui proposto engloba pois, não só o âmbito mais tradicional da participação pública, mas também o da automobilização em sentido lato, nas suas múltiplas formas, que alguns autores têm apontado correr o risco de ser desconsiderado ou mesmo equiparado a “patologia social” face à proliferação das oportunidades de participação por convite (Cornwall, 2008; Matos, 2011).

O espaço resultante do cruzamento destas duas dimensões define quatro quadrantes ou grandes tipos de participação:

- 1) *Influência* (por convite, na conceção): corresponde a situações em que os cidadãos são chamados a participar em uma ou mais etapas de processos de decisão liderados por organizações públicas ou privadas, podendo assim, por iniciativa destas, ter influência (de grau variável) na definição das políticas, serviços ou atividades em causa. Enquadrar-se-ão aqui as mais habituais modalidades de consulta ou participação pública ou ainda mecanismos como os orçamentos participativos.
- 2) *Colaboração* (por convite, na atuação): remete também para uma forma de participação por convite institucional, centrando-se neste caso o envolvimento dos cidadãos na fase de implementação de políticas, serviços ou atividades (previamente decididas) da responsabilidade de organizações públicas ou privadas. Serão possíveis exemplos as comissões de utentes implicadas na gestão das atividades ou as situações de participação direta na prestação de serviços em processos de coprodução.
- 3) *Expressão* (autónoma, na conceção): abarca iniciativas em que os cidadãos têm como objetivo influenciar processos de decisão de interesse coletivo, fazendo-o, contudo, de um lugar autónomo, exterior às instituições públicas ou privadas. As interações com estas entidades poderão assumir formatos e naturezas diversas, desde o de interlocutor formalmente reconhecido a várias práticas de tipo “*advocacy*”, pressão ou mesmo contestação – como pode suceder em movimentos sociais e de protesto, associações de interesses (e.g., de doentes, residentes) e outras.
- 4) *Ação* (autónoma, na atuação): corresponde a formas de ativismo em que os cidadãos se mobilizam para atuar diretamente sobre fatores que os afetam de forma coletiva, promovendo a mudança social através de iniciativas pelas quais são eles próprios responsáveis, e podendo ou não contar com o beneplácito, apoio ou parceria de instituições públicas ou privadas. Serão exemplos, atividades comunitárias lideradas por moradores ou grupos de auto-ajuda.

Sublinhe-se que os eixos e quadrantes assim definidos não são mais do que coordenadas para ajudar a posicionar e analisar a natureza das práticas de PCS, sem contudo preconizar categorizações rígidas e exclusivas e pressupondo aliás que uma mesma iniciativa pode estender-se a mais do que um quadrante (como sucederá, por exemplo, quando organizações de cidadãos sejam convidadas a ter um lugar formal em processos de consulta pública ou incluam no seu âmbito de atuação atividades tanto de representação e *lobbying* como de prestação direta de serviços à comunidade).

ENQUADRANDO E CARACTERIZANDO AS PRÁTICAS IDENTIFICADAS:
MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

As 18 iniciativas selecionadas como possíveis experiências de participação cidadã são, nesta fase final da análise, reagrupadas em várias modalidades, correspondendo a uma taxonomia de base empírica, não exaustiva, que pretende ser essencialmente descritiva do formato das atividades de PCS identificadas. São igualmente situadas face aos quatro tipos de PCS delineados (coluna da direita do quadro 2) – com a representação gráfica (Figura 2) a ilustrar *nuances* adicionais na localização das iniciativas.

O exercício de descrição e de enquadramento dos casos concretos nas várias modalidades e quadrantes torna patente a relevância de considerar dimensões e critérios adicionais de caracterização/diferenciação das práticas de participação. Embora o material empírico disponível não permita a sua sistematização como parte integrante da grelha analítica, dado o limitado número de casos e de informação existente sobre cada um, tais reflexões vão sendo introduzidas, a título ilustrativo, a propósito de modalidades e iniciativas em que se tornam mais salientes, sendo posteriormente retomadas na discussão final.

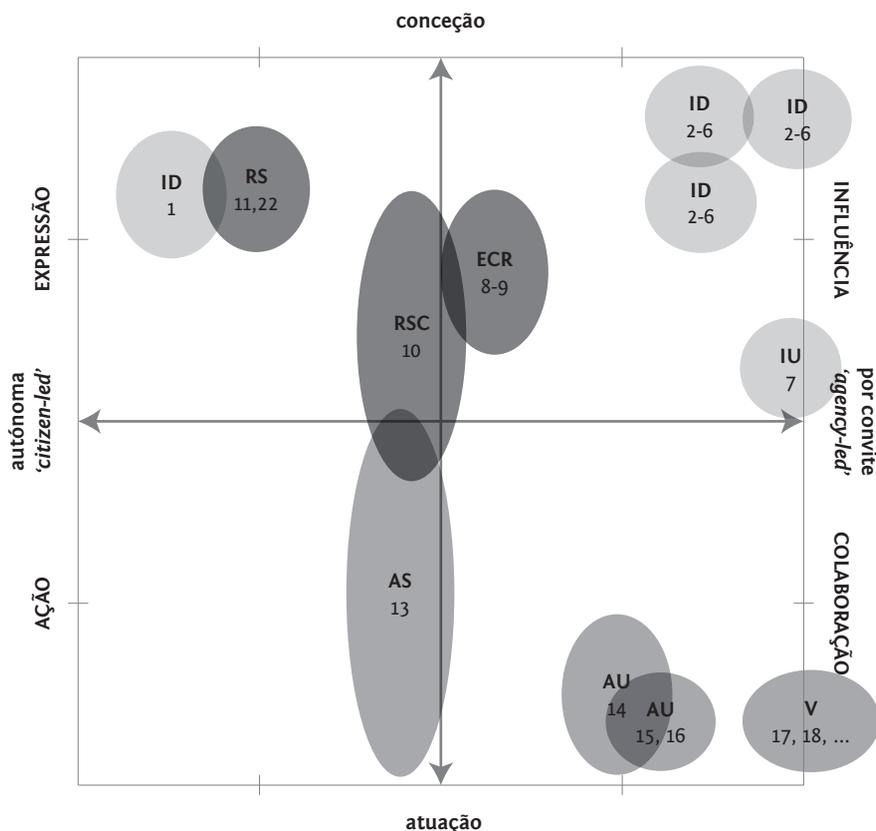
Identificam-se assim oito modalidades de PCS (alíneas a – h), organizadas em três grupos: recolha de informação junto de seniores; estruturas de representação de seniores; atividades por seniores.

Recolha (pontual) de informação junto de seniores

a) Recolha de Informação – auscultação junto de seniores (1D)

Em um terço (6) das iniciativas analisadas, a PCS cinge-se a práticas desta natureza. Têm em comum o permitir conhecer perspectivas de seniores, com vista a contribuir para o delinear de serviços ou políticas que melhor correspondam aos interesses e necessidades dessa população. São também de caráter pontual. Podem, contudo, diferenciar-se em vários aspetos. Desde logo no promotor, que será frequentemente a instituição que pretende desenvolver o serviço/política e para tal procede à recolha de informação (P2 a P6 do Quadro 2), mas pode também ser uma entidade sem qualquer controlo sobre os processos

FIGURA 2
Mapeamento das iniciativas de PCS em análise



Legenda: Os números identificam as iniciativas recolhidas (cf. Quadro 2). As siglas correspondem às modalidades descritas no texto.

Fonte: Elaboração própria.

que pretende influenciar (P1). As metodologias variam igualmente: a aplicação individual de questionário ou equivalente técnica estruturada individual surge com mais frequência, mas outras são também referidas – *focus group*, *photo-voice*, *workshop*.

Poderá ser pertinente distinguir submodalidades com base na técnica usada, modo de interação e outros aspetos metodológicos envolvidos, distinguindo, por exemplo, as modalidades de auscultação individual vs. em grupo ou as de auscultação “fechada” vs. “aberta”. De facto, da natureza das metodologias, mas também da sua aplicação, e dos propósitos e contexto da atividade, podem resultar diferenciações das práticas que são relevantes quer para a sua localização no espaço bidimensional proposto, quer até, no limite, para excluir

algumas delas como não sendo de efetiva participação. Por exemplo, algumas auscultações serão flexíveis, permitindo aos cidadãos amplitude na formulação de opiniões e até na escolha dos temas. Mas outras (questionários com questões fechadas e objetivos delimitados) poderão, em vez de auscultar, limitar-se a recolher dados *sobre* os seniores, que são nesse caso essencialmente o “objeto” de uma análise efetuada pela instituição – situação em que não fará então sentido falar de real PCS (representada na Figura 2 por um símbolo parcialmente externo ao espaço de PCS). Por outro lado, a forma de interação também tem implicações diversas, nomeadamente em termos do tipo de competências que exige ou desenvolve (e.g. o contexto de grupo pode promover o debate, até a auto-organização; o individual pode ser a única forma de chegar a pessoas com limitações de mobilidade ou comunicação).

b) Recolha de Informação – avaliação junto de utentes/participantes seniores (IU)

Uma das iniciativas (P7) ilustra outra prática de recolha de informação que permitirá obter opiniões dos seniores, mas agora face a atividades já implementadas e junto de participantes nas mesmas. Tal como se observou para a auscultação, as metodologias empregues podem ser diversas, com implicações, no limite, para o carácter de efetiva PCS. Assinale-se, por outro lado, que só se justificará que uma avaliação seja considerada como participação quando os resultados sejam tidos em conta para transformar a intervenção.

Estruturas de representação de seniores

c) Estrutura consultiva com (representantes de) seniores (ECR)

Ainda no quadrante da Influência sobre o processo decisão de iniciativa institucional, encontram-se exemplos de um tipo de mecanismo de carácter continuado e interativo: dois Conselhos Municipais Sénior (P8, P9).³ Trata-se de órgãos com função consultiva, especificamente criados por autarquias para participação dos seniores em decisões e políticas do município relevantes para a população idosa. Além dos representantes dos cidadãos, ambos integram também membros de outras instituições. Podem ou não assumir adicionalmente algum poder decisional. Os exemplos ilustram ainda diferenças quanto à natureza da representação e do processo de “admissão” dos participantes. Em ambos a participação não é aberta a qualquer interessado, fazendo-se através de representantes dos seniores selecionados. Contudo num dos casos (P8)

3 Lembra-se que a informação aqui analisada corresponde a um subgrupo de iniciativas que os respondentes entenderam selecionar, enquanto os dados da secção anterior se reportam a todas as atividades participativas dos inquiridos – razão pela qual, por exemplo, o número de conselhos municipais sénior aí contabilizado é superior (5) e constam por exemplo mecanismos de orçamento participativo que não foram incluídos nas iniciativas detalhadas.

estes são residentes de 65 ou mais anos, escolhidos por um processo de nomeação institucional, enquanto no outro (P9) não serão sequer cidadãos sénior a integrar diretamente no Conselho, mas sim representantes – o que pode levar a questionar se se trata de uma efetiva situação de PCS.

d) Representação de seniores (associação ou outra) – reconhecida em função consultiva (RSC)
Encontramos um outro exemplo – Fórum Sénior concelhio (P10) – com semelhanças com a ECR mas desta feita situado mais no campo da Expressão (Figura 2), por estar em causa uma iniciativa independente, liderada por cidadãos – mas que, contudo, é reconhecida como interlocutor permanente, a título consultivo, do município e outras entidades públicas e privadas locais. No caso concreto em análise, trata-se de um grupo informal e aberto à participação de qualquer cidadão (sem restrição etária) ou organização.

e) Representação de seniores (associação ou outra) (RS)

Outras duas iniciativas recolhidas (P11, P12) correspondem também a estruturas autónomas, lideradas por cidadãos, visando representar a população idosa. Contudo, embora possam igualmente pretender funcionar como interlocutores junto das instituições responsáveis por políticas e serviços para idosos, não têm à data esse papel reconhecido e assim situam-se exclusivamente na área da Expressão. Ambos os exemplos são associações, mas com natureza algo diferente, já que num caso se trata de uma “associação de idosos” (embora estes não sejam necessariamente os únicos associados), enquanto no outro se destacam associados institucionais (conquanto admitindo igualmente pessoas singulares). As duas visam sobretudo uma representação ao nível nacional ou mesmo internacional, pelo que poderão não se enquadrar numa definição mais estrita de iniciativas de participação local.

Serviços/atividades por seniores

f) Atividades auto ou cogeridas por seniores (AS)

Enquanto as modalidades até agora referidas se situam no essencial (ainda que não exclusivamente) nos quadrantes da *conceção*, os restantes exemplos selecionados centram-se na *atuação* direta. Uma das iniciativas (P13) corresponde à criação, gestão e implementação quotidiana de uma atividade (convívio) por um grupo informal de idosos que se organizou para esse fim. Embora neste exemplo a atividade conte com significativos apoios institucionais, é da responsabilidade dos seniores, pelo que se situa no quadrante da Ação.

g) Atividades com colaboração de utentes/participantes seniores (AU)

Encontram-se, por outro lado, três exemplos de iniciativas (P14-16) em que os seniores têm também uma participação ativa na concretização de atividades,

as quais permanecem, contudo, sob a responsabilidade de instituições (nos casos em análise, Municípios e Junta de Freguesia), tendo sido, portanto, localizadas na área da colaboração.

Um dos exemplos é também um Centro de Convívio (P14), com semelhanças pois com a ilustração da modalidade anterior. Porém os dados, ainda que insuficientes, são sugestivos de que aqui o envolvimento dos seniores-utentes não abrange idêntica amplitude de funções e responsabilidades (e.g., não incluindo a obtenção e gestão de recursos financeiros), pelo que a extensão vertical da sua representação na Figura 2 é comparativamente menor. Noutros casos o envolvimento dos idosos parece cingir-se à execução de tarefas muito delimitadas, levando inclusive a questionar se deverá considerar-se como verdadeira PCS, que permite mudança e/ou se, nalgumas das situações, não será mais adequadamente classificado como voluntariado, de acordo com a definição seguinte.

h) Voluntariado (v)

A consideração como efetiva PCS de iniciativas em que os seniores desempenham funções como voluntários em atividades e serviços institucionais – neste estudo pelo menos os exemplos P17, P18, P16 e talvez P14 – coloca algumas questões. Se, por um lado, os cidadãos idosos têm aqui certamente um papel ativo, por outro, o facto de se circunscreverem à execução de tarefas ou prestação de serviços em atividades inteiramente definidas por terceiros não garante que possam ou pretendam, por essa via, contribuir para uma significativa mudança social. E pode inclusive ilustrar um tipo de “participação” meramente instrumental, visando obter redução de custos, para que algumas tipologias de participação alertam (Cornwall, 2008). Mais ainda se questiona a observância da dimensão coletiva prevista na definição de PCS adotada em situações, como num dos exemplos, em que os voluntários atuam prestando apoio individual – lembrando-se a esse propósito que a taxonomia de participação social de Levasseur e colegas (2010) distingue o nível (5) de “ajuda aos outros” (onde se inclui o voluntariado) do nível (6) “contribuir para a sociedade”, que equacionamos com a PCS. Acresce que os serviços prestados podem ter como beneficiários um grupo social claramente distinto do dos voluntários, levando a duvidar se nesses casos se pode considerar que o poder acrescido eventualmente resultante é-o de facto sobre processos que dizem respeito “à sua vida e à sua comunidade”. Assim, sem pôr obviamente em causa o mérito e benefícios potenciais do voluntariado, será importante distinguir quais as iniciativas deste género que podem ser estritamente entendidas como de PCS. Por outro lado, é de assinalar que a bibliografia sugere que o voluntariado pode ser um meio de capacitar e motivar os idosos a envolverem-se noutro tipo de

atividades, incluindo de âmbito cívico (Morrow-Howell *et al.*, 2014), pelo que, mesmo quando não sejam estritamente PCS, tais iniciativas podem ainda assim ser ponto de partida para a sua promoção.

DISCUSSÃO

Sendo este o primeiro estudo de âmbito alargado sobre estruturas e mecanismos locais de participação cidadã sénior de que se tem conhecimento em Portugal, a inventariação e análise de iniciativas realizada pretende proporcionar uma primeira aproximação exploratória à situação atual de PCS no país, ao mesmo tempo que procura contribuir para uma reflexão e uma operacionalização do conceito ajustada ao contexto nacional.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ SÉNIOR EM PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO

Uma primeira observação de fundo decorrente do estudo é a de que em Portugal a PCS poderá ser um conceito com significado pouco preciso entre os atores locais (autarquias, IPSS e outros) – situação compatível com um domínio de atuação que estará ainda em estádios iniciais de desenvolvimento. O grande número de iniciativas reportadas pelos participantes no estudo em que não se encontram elementos que as permitam enquadrar na definição adotada de PCS apoia a conjectura de que, tal como tem sido observado na bibliografia internacional (Cornwall, 2008; Levasseur *et al.*, 2010; Minkler e Holstein, 2008), o significado de participação, e em particular de participação cidadã, se encontrará muito descaracterizado e difuso – tendendo provavelmente a ser cooptado pelo de participação social ou participação ativa com o sentido amplo que lhe é dado no quadro de noções como a de “envelhecimento ativo”, e assim esvaziado do conteúdo que lhe é próprio.

Por outro lado, a dificuldade do próprio processo de análise, constatada desde logo na triagem das iniciativas pertinentes, confirma também a complexidade inerente ao conceito, de difícil circunscrição e sem dúvida passível de interpretações e delimitações diversas.

Como contributo para aprofundamentos futuros da investigação e reflexão da temática, este artigo propõe elementos para uma grelha analítica das iniciativas locais de participação cidadã sénior, desenvolvidos simultaneamente como resultante e suporte da análise das práticas coligidas. Tal proposta vem esboçar uma primeira resposta, no contexto nacional, aos apelos a uma explicitação, na investigação e prática, do entendimento de participação subscrito (Raymond *et al.*, 2012), apostando na clarificação através da especificação do que está concretamente em causa (Cornwall, 2008). Delineou-se assim uma

definição de PCS que, complementada com um espaço bidimensional de análise traduzindo-se em quatro grandes tipos ou quadrantes de participação – influência, expressão, ação, colaboração –, é proposta como de valor heurístico para um primeiro nível de descrição e enquadramento do universo das práticas de participação cidadã. Ainda que abarcando diferenciações destacadas noutras tipologias e trabalhos – por exemplo a oposição entre iniciativas institucionais/*top down* e de base cidadã/*bottom-up* ou entre mecanismos consultivos e deliberativos – esta quadripartição do campo da PCS é todavia avançada enquanto sistema de coordenadas de referência e não tanto como classificação rígida. De facto, os dados empíricos analisados sugerem uma realidade de fronteiras fluídas e nem sempre diferenciáveis, constatação de resto partilhada com Cornwall (2008) que salienta que a prática da participação tenderá precisamente a diluir muitas das distinções apresentadas como claras nas tipologias teóricas. O passo final no modelo analítico traçado envolve a identificação de oito modalidades de PCS, que funcionam como descrição sumária do formato das 18 práticas analisadas e incluem recolhas de informação, para auscultação ou avaliação, envolvimento em atividades/serviços e estruturas de representação de seniores. É de salientar que, enquanto os elementos analíticos anteriores (definição e quadrantes de PCS) são avançados como coordenadas para a totalidade do campo conceptual em exploração – requerendo, bem entendido, validação da sua aplicabilidade e utilidade num universo maior e mais representativo –, a listagem de modalidades proposta não se pretende nem exaustiva nem sequer representativa do amplo espectro de potenciais oportunidades de participação cidadã, cingindo-se estritamente aos casos inventariados.

Por outro lado, a grelha de análise delineada não esgota os aspetos distintivos relevantes para o entendimento das práticas de PCS. O exame das experiências locais coligidas ilustra e sugere a pertinência de dimensões descritivas adicionais das práticas de participação, abordadas também na bibliografia internacional. Se bem que o material disponível não tenha possibilitado a sua adequada exploração e sistematização, leva ainda assim a assinalar que, para distinguir diferentes tipos de iniciativas e afinar critérios de inclusão, delimitando o que é ou não PCS, poderá ser nomeadamente de considerar:

- a) O domínio: grandes temáticas focadas (e. g., ambiente social, ambiente físico, etc.) ou áreas mais específicas (e. g., cuidados de saúde e sociais, mobilidade e transportes, habitação, rendimento, atividades educacionais, culturais e recreativas, etc.);
- b) O âmbito geográfico: escala internacional, nacional, municipal, de bairro, etc.;

- c) A natureza das instituições envolvidas (e.g. administração pública, central ou local; prestadores de serviços, públicos e privados, lucrativos ou não lucrativos; associações, de seniores ou outras; universidades; etc.);
- d) A natureza das relações entre instituições e cidadãos: para além da questão da liderança, tomada como central na presente análise, pode-se atender a aspetos como o enquadramento legal, o grau de formalização, os papéis e poder dos vários intervenientes (incluindo, mas não se esgotando, na distinção entre consulta, codecisão, decisão), entre outros;
- e) Os objetivos da iniciativa: verificar se permite mudança social significativa; se a PCS é objetivo central ou subsidiário; quais os objetivos e interesses implícitos (e.g. legitimação, eficiência, sustentabilidade, empoderamento⁴);
- f) A duração da iniciativa (e.g. pontual, repetida, permanente);
- g) Que cidadãos sénior podem participar: quais os potenciais envolvidos (e.g., residentes, utentes, grupo etário x, etc.), se participam a título de representante ou em ‘nome próprio’, processo de escolha, caso exista;
- h) O tipo de interação: presencial ou não (e.g., por escrito ou *online*); individual ou em grupo (e dimensão deste); grupo só de seniores ou misto (cidadãos seniores e de outras idades ou cidadãos e técnicos/decisores);
- i) A metodologia e técnicas específicas para a interação: sejam genéricas (e.g. entrevista, *focus group*, reunião, etc), ou métodos especializados de participação (e.g. júri de cidadãos).

Em contrapartida, há dimensões que não se evidenciaram na análise do material recolhido, mas que a bibliografia aponta como relevantes. Salientam-se, pela sua especial importância para viabilizar o envolvimento efetivo da população idosa, os apoios à participação explicitamente proporcionados pela iniciativa (suporte prático em aspetos como transporte, despesas; medidas que promovam competências, confiança, assertividade, expectativas; atenção às barreiras à participação, incluindo o assegurar condições de acessibilidade física, comunicacional e outras) (Carter e Beresford, 2000; Dewar, Jones e O’May, 2004; Postle, Wright e Beresford, 2005; Scourfield e Burch, 2010). Não sendo possível avaliar em que medida a ausência destas vertentes no material reflete características das próprias práticas ou resulta de limitações do

4 Estes são exemplos de algumas das possibilidades, na ótica da instituição promotora, sugeridas pela tipologia de White *apud* Cornwall (2008).

inquérito, coloca-se em qualquer caso a hipótese de ser tema a merecer averiguação mais dirigida em investigações futuras.

Finalmente é de assinalar que a perspetiva adotada no presente estudo, centrado numa abordagem descritiva exploratória da PCS, não esgota evidentemente o campo de reflexão sobre o tema. Fora do âmbito deste tipo de análise ficaram nomeadamente questões relativas à implementação e avaliação das práticas de participação. Exemplos de tópicos relevantes no acompanhamento das iniciativas poderão ser: quem foi realmente envolvido (e quem ficou de fora); quais os resultados, positivos e negativos, nas instituições promotoras e nos próprios participantes; que recursos foram necessários; quais os facilitadores e obstáculos à implementação, incluindo as motivações que subjazem à participação (Barnes, Harrison e Murray, 2012; Carter e Beresford, 2000; Cornwall, 2008; Petriwskyj, 2011; Postle, Wright e Beresford, 2005; Scourfield e Burch, 2010). Entre os aspetos a discutir numa ótica de avaliação das práticas, e simplificando um tema incontornavelmente complexo, podem-se destacar designadamente a eficácia da participação (i. e., o aumento efetivo do grau de influência e controlo dos cidadãos idosos e contribuição para mudança social), a representatividade e inclusividade ou, ainda, o seu efeito capacitador e multiplicador (Almeida, 2009; Minkler e Holstein, 2008; Roberts, 2004; Serapioni e Matos, 2013). Estes últimos são, saliente-se, elementos particularmente relevantes no caso da população idosa face à sua enorme heterogeneidade, aos riscos acrescidos de exclusão de certos subgrupos e a percursos pessoais e geracionais potencialmente pouco favoráveis à participação cívica e política (Cabral *et al.*, 2011).

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ SÉNIOR EM PORTUGAL:
UM CAMPO DE PRÁTICAS AINDA INCIPIENTE

A segunda grande linha de análise do estudo efetuado refere-se ao estado das práticas de participação sénior implementadas em Portugal. O reduzido número de iniciativas locais reportadas que se enquadram na definição de participação cidadã sénior e, mais raramente ainda, nas modalidades que noutros países têm vindo a ser descritas como mecanismos de PCS mais relevantes, bem como a origem muito recente das poucas experiências dessa natureza identificadas, indiciam que esta é uma área de atuação ainda pouco desenvolvida, embora possivelmente a registar interesse crescente em anos recentes.

O alcance das observações nesta vertente da análise está obviamente fortemente limitado pela não universalidade e representatividade das iniciativas identificadas. Ainda assim, e tanto mais que é plausível supor um viés no sentido da sobrerrepresentação dos respondentes com mais interesse e atividades neste âmbito, face ao universo total de inquiridos, os dados são sugestivos de

um panorama de iniciativas de participação cidadã pouco diversificadas e, em especial, com raro recurso a modalidades mais complexas de envolvimento dos cidadãos. Tal como acontecerá a nível internacional, parecem predominar as práticas que se restringem às recolhas de informação/consulta (Dewar, Jones e O'May, 2004; Vegeris *et al.*, 2007), individuais mais do que coletivas, e mesmo essas com ocorrência inferior à observada noutros países (90% das autarquias do Reino Unido que responderam ao inquérito da equipa de Vegeris reporta o recurso a *User feedback surveys*). Entre as experiências registadas parece assumir também com um peso relativo importante o envolvimento ou corresponsabilização (porventura sobretudo informal) dos seniores em ações concretas, talvez sobretudo na fase de execução. Modalidades de participação mais formalizadas, com recurso a técnicas específicas mais “sofisticadas” e/ou envolvendo poder decisório dos seniores aparentam ser, em Portugal, casos pontuais e, de resto, recentes (das iniciativas de PCS destacadas pelos inquiridos, a mais antiga das estruturas de representação reportada é de 2010), elemento que atesta a favor do caráter emergente deste domínio de atuação no país. Sobressai ainda no panorama nacional, por contraste com dados internacionais, a aparente inexistência de certos mecanismos, como os Painéis de Cidadãos ou Utentes, ou a relativa raridade de modalidades frequentes noutros contextos, como os Fórum Sénior ou as Comissões de Utentes de serviços (Carter e Beresford, 2000; Dewar, Jones e O'May, 2004; Vegeris *et al.*, 2007). Finalmente, a própria justaposição dos exemplos encontrados com o espaço conceptual proposto para a análise da participação cidadã é sugestiva de lacunas e áreas de desenvolvimento possível para novas e diversas práticas de PCS: por exemplo, iniciativas institucionais que envolvam os cidadãos e utentes nas fases centrais de decisão propriamente dita, ou em múltiplas ou todas as etapas do processo; ou ainda quanto à (co-)responsabilidade de grupos seniores em ações que não sejam só conviviais, recreativas ou educacionais.

Em contrapartida, face à aparente inovação que representarão em Portugal, os poucos exemplos concretos de mecanismos específicos de participação sénior identificados no inquérito realizado poderão ser proveitoso objeto de estudo futuro, aprofundando características, resultados e condições de implementação com vista, nomeadamente, a avaliar o interesse e potencial de transferibilidade destas práticas.

Quanto ao tipo de promotores das iniciativas de PCS, os dados sugerem que as autarquias podem estar na linha da frente das experiências a este nível, embora seja mesmo assim reduzida a proporção das respondentes com práticas específicas neste domínio e de maior raridade ainda a implementação de modalidades mais complexas e institucionalizadas, como Conselhos Municipais Sénior ou Orçamentos Participativos Sénior. Em contrapartida, outro tipo

de entidades com vasta implantação nacional, como as IPSS com valências de idosos, ou os próprios serviços de saúde, aparecem ainda menos representados nas experiências inventariadas. Embora seja de ter em conta que a divulgação do estudo teve possivelmente mais dificuldade em chegar até organismos desta natureza, contribuindo para a sua sub-representação nas iniciativas recolhidas, será relevante avaliar em novas pesquisas se tal refletirá de facto um escasso desenvolvimento da participação cidadã sénior nestas organizações, uma tendência que, a confirmar-se, seria distinta da que se observa noutros países. Observações idênticas aplicam-se também às iniciativas lideradas pelos próprios cidadãos seniores, largamente minoritárias, neste estudo, face às ações por convite institucional.

CONCLUSÃO

A investigação sobre a participação sénior numa ótica individual tem revelado, em Portugal, défices acentuados no envolvimento cívico e sociopolítico dos grupos etários mais velhos (Almeida *et al.*, 2012; Cabral *et al.*, 2011). A implementação de um reportório adequado e diversificado de estruturas e mecanismos locais de participação poderá ser um elemento-chave nesta situação quer para conseguir assegurar maior ajustamento ao contexto e consequente eficácia das ações, quer porque a combinação de múltiplas estratégias tem sido apontada como essencial para chegar aos heterogéneos subgrupos da população sénior, incluindo os mais difíceis de alcançar (Barnes, 2005; IDEA, 2007; Vegeris *et al.*, 2007).

O estudo realizado vem, pela primeira vez, abordar a participação cidadã sénior em Portugal a partir da identificação e caracterização das iniciativas que a nível local criam oportunidades, e simultaneamente, expressam a vitalidade, das práticas de envolvimento da população idosa nas decisões e processos de interesse coletivo. Ainda que de carácter exploratório, traz assim um contributo preliminar para a caracterização da realidade portuguesa neste domínio, sinalizando algumas experiências inovadoras no território nacional e formulando hipóteses quanto a possíveis tendências e lacunas nas oportunidades locais de PCS – que constituem outras tantas pistas para mais sistemática e aprofundada averiguação empírica futura. Assinala, por outro lado, uma provável descaracterização e diluição da noção de PCS entre os atores locais, situação que acentua a importância de esforços acrescidos na delimitação e operacionalização do conceito ajustadas ao contexto português. O presente artigo avança um contributo também nesse âmbito, delineando uma definição e grelha analítica de PCS. Tais propostas poderão servir como referência a validar e complementar em investigação adicional. Poderão igualmente alimentar a discussão

e reflexão alargada sobre o tema que se considera oportuno promover: um debate que deverá envolver a academia, mas também os poderes políticos, os profissionais e os próprios cidadãos, aprofundando o entendimento do que é a efetiva participação cidadã sénior e incentivando a experimentação, a avaliação e a disseminação das práticas existentes em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. F. (2009), *Promoção da Saúde depois dos 65 Anos: Elementos para uma Política Integrada de Envelhecimento*. Tese de doutoramento, Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em <http://run.unl.pt/handle/10362/4307>.
- ALMEIDA, M. F. et al. (2012), "Social capital of older people in Lisbon (50+)". Communication présentée lors du colloque international *Le droit de vieillir*, Dijon, France.
- BARNES, M. (2005), "The same old process? Older people, participation and deliberation". *Ageing and Society*, 25 (2), pp. 245-259.
- BARNES, M., HARRISON, E., MURRAY, L. (2012), "Ageing activists: who gets involved in older people's forums?". *Ageing and Society*, 32 (2), pp. 261-280.
- BUFFEL, T., PHILLIPSON, C., SCHARF, T. (2012), "Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities". *Critical Social Policy*, 32 (4), pp. 597-617.
- CABRAL, M. V. et al. (2013), *Processos de Envelhecimento em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- CABRAL, M. V. et al. (2011), *Seniores de Lisboa: Capital Social e Qualidade de Vida*, Lisboa, Instituto do Envelhecimento, Universidade de Lisboa.
- CARTER, T., BERESFORD, P. (2000), *Age and Change: Models of Involvement for Older People*, Latherthorpe, Joseph Rowntree Foundation.
- COOK, G., KLEIN, B. (2005), "Involvement of older people in care, service and policy planning". *Journal of Clinical Nursing*, 14, pp. 43-47.
- CORNWALL, A. (2008), "Unpacking 'participation': models, meanings and practices". *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 269-283.
- DEKKER, K., VAN KEMPEN, R. (2008), "Places and participation: comparing resident participation in post-WWII neighborhoods in Northwest, Central and Southern Europe". *Journal of Urban Affairs*, 30 (1), pp. 63-86.
- DEWAR, B., JONES, C., O'MAY, F. (2004), *Involving Older People: Lessons for Community Planning*, Edinburgh, Scottish Executive Social Research.
- FERRÃO, J. (2013), "Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos". In A. Ferreira et al. (eds.), *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais*, Rio de Janeiro, Editora Consequência, pp. 257-284.
- GOERRES, A. (2007), "Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe". *The British Journal of Politics and International Relations*, 9 (1), pp. 90-121.
- GUERRA, J. F. C. (2011), *Municípios, Participação e Sustentabilidade: Dinâmicas Locais de Imperativos Globais*. Tese de doutoramento, Lisboa, ICS, Universidade de Lisboa. Disponível em <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4755>.

- IDEA (2007), *Engaging with Older People. Improving the Quality of Life for Older People*, Londres, IDEA.
- LEVASSEUR, M. *et al.* (2010), "Inventory and analysis of definitions of social participation found in the aging literature: proposed taxonomy of social activities". *Social Science & Medicine*, 71 (12), pp. 2141-2149.
- MATOS, A. R. (2011), "A importância da participação cidadã nas políticas de saúde: o caso da reestruturação dos serviços de saúde materno-infantil em Portugal". *Saúde e Sociedade*, 20 (3), pp. 604-616.
- MINKLER, M., HOLSTEIN, M. B. (2008), "From civil rights to... civic engagement? Concerns of two older critical gerontologists about a 'new social movement' and what it portends". *Journal of Aging Studies*, 22 (2), pp. 196-204.
- MORROW-HOWELL, N. *et al.* (2014), "Volunteering as a pathway to productive and social engagement among older adults". *Health Education & Behavior*, 41 (1 Suppl.), pp. 84s-90s.
- NUTBEAM, D. (1998), *Health Promotion Glossary*, Geneva, World Health Organization.
- OAKLEY, P., KAHSSAY, H. M. (1999), "Community involvement in health development: an overview". In H. M. Kahssay, P. Oakley (eds.), *Community Involvement in Health Development: a Review of the Concept and Practice*, Geneva, World Health Organization, pp. 3-19.
- PETRIWSKYJ, A. M. (2008), *Governance in the Grey Area: The Challenge of Representing, and Involving, Seniors in Policy Processes*, COTA National.
- POSTLE, K., WRIGHT, P., BERESFORD, P. (2005), "Older people's participation in political activity – making their voices heard: a potential support role for welfare professionals in countering ageism and social exclusion". *Practice*, 17 (3), pp. 173-189.
- RAYMOND, É. *et al.* (2012), "On the track of evaluated programmes targeting the social participation of seniors: a typology proposal". *Ageing and Society*, 33 (2), pp. 267-296.
- RAYMOND, É. *et al.* (2015), "Participation sociale des aînés : entre définitions, actions et pouvoirs". In J.-P. V. Durandal *et al.* (eds.), *Droits de vieillir et citoyenneté des aînés: pour une perspective internationale*, Québec, Presses Universitaires du Québec, pp. 207-222.
- ROBERTS, N. (2004), "Public deliberation in an age of direct citizen participation". *The American Review of Public Administration*, 34 (4), pp. 315-353.
- SCOURFIELD, P., BURCH, S. (2010), "Ethical considerations when involving older people in public service participation processes". *Ethics and Social Welfare*, 4 (3), pp. 236-253.
- SERAPIONI, M., FERREIRA, P. L., ANTUNES, P. (2012), "A participação dos cidadãos nos cuidados primários de saúde. Resultados preliminares de um estudo sobre os Conselhos de Comunidade". In *Atas VII Congresso 2012*, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia.
- SERAPIONI, M., MATOS, A. R. (2013), "Participação em saúde: entre limites e desafios, rumos e estratégias". *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 31 (1), pp. 11-22.
- SERAPIONI, M., SESMA, D. (2011), "A participação dos cidadãos nos sistemas de saúde dos países da Europa do Sul: Portugal, Itália e Espanha. Resultados preliminares de um estudo comparativo". *Sociologia Online*, (2), pp. 599-629.
- WALKER, A. (2014), "A new policy perspective on ageing". In A. Walker, *The New Science of Ageing*, Bristol, Policy Press. DOI: 10.1332/policypress/9781447314660.003.0008.
- WHO-CSDH (2008), *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health: Commission on Social Determinants of Health Final Report*, Geneva, World Health Organization, Commission on Social Determinants of Health.
- WHO-Europe (2002), *Community Participation in Local Health and Sustainable Development: Approaches and techniques*, Copenhaga, World Health Organization, Regional Office for Europe.

- WHO-Europe (2013), *Health 2020: a European Policy Framework and Strategy for the 21st Century*, Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe.
- WHO (2002), *Active Ageing: A Policy Framework*, Geneva, World Health Organization.
- WHO (2007), *Global Age-friendly Cities: a Guide*, Geneva, World Health Organization.
- VEGERIS, S. *et al.* (2007), *Beyond the Tick Box. Older Citizen Engagement in UK Local Government*, Policy Studies Institute, Better Government for Older People.

Recebido a 11-12-2014. Aceite para publicação a 04-05-2016.

ALMEIDA, M. F. (2016), “Iniciativas de participação cidadã de idosos em Portugal: um estudo exploratório”. *Análise Social*, 219, LI (2.º), pp. 402-431.

Mariana Ferreira de Almeida » mariana.almeida@ics.ulisboa.pt » Universidade de Lisboa, ICS-UL » Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal.
