



香 港 大 學

**THE UNIVERSITY OF HONG KONG**

Relatório do Estudo de Viabilidade sobre a  
Atribuição de Subsídio para os Cuidadores na RAEM

Relatório

Setembro de 2019

## Equipa de investigação

<b>Principal responsável do projecto</b>	<b>Cargo e Instituição</b>
Doutora Lou Weiqun, Vivian	Directora de <i>Sau Po Centre on Ageing</i> da Universidade de Hong Kong, Professora associada do Departamento de Acção Social e de Administração Social da Faculdade de Ciência Social da Universidade de Hong Kong
<b>Responsáveis do projecto</b>	
Professor Terry Lum Yat-Sang	Director do Curso de Serviço Social e Administração Social da Universidade de Hong Kong, Professor de Serviço Social e Administração Social da Fundação Henry G Leong, Vice-Director de <i>Sau Po Centre on Ageing</i> da Universidade de Hong Kong
Doutor Wong Yu-cheung	Professor associado do Curso de Serviço Social da Universidade Chinesa de Hong Kong
<b>Consultores do projecto</b>	
Senhor Ng Hang-sau	Consultor de <i>Hong Kong Society for Rehabilitation</i>
Senhora Ophelia Chan	Ex-Directora-Adjunta do Departamento de Segurança Social (responsável pelos serviços de reabilitação e de assistência social médica)
Doutor Kin Sun Chan	Professor Auxiliar do Departamento de Administração Pública e Governamental da Universidade de Macau
<b>Investigadores</b>	
Doutora Jeong Lo	Investigadora em pós-doutoramento de <i>Sau Po Centre on Ageing</i> da Universidade de Hong Kong
Cheong Ka Hin	Investigador auxiliar de <i>Sau Po Centre on Ageing</i> da Universidade de Hong Kong

### Agradecimentos

A equipa de investigação agradece a todos os participantes dos grupos de foco e das entrevistas em profundidade, bem como os colegas de departamentos relevantes do Governo da RAEM pelo apoio prestado, sem o qual este projecto não teria decorrido da melhor forma.

## Resumo

### Enquadramento

Dada a alteração das características demográficas da sociedade mundial e as previsões de aumento do número de pessoas que necessitam de cuidados, no futuro, há cada vez mais países e regiões que estão a dar importância a políticas e serviços de apoio aos cuidadores, o que é considerado como uma iniciativa política vantajosa para as três partes envolvidas: receptores de cuidados, cuidadores e a sociedade. É por esta razão que nas medidas contempladas no plano de acção, a médio prazo, do “Mecanismo de Protecção dos Idosos e Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio a Idosos 2016-2025”, o Governo da RAEM propôs “realizar estudos sobre a atribuição de subsídios aos cuidadores de idosos para apoiar e permitir que os idosos possam envelhecer em família”. Nos objectivos, a médio prazo, do “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio (2016-2025)” está mencionado o “estudar a criação de subsídios para os cuidadores para apoiar o cuidado familiar” e propõe-se “estudar a viabilidade da concessão de subsídios para os cuidadores das pessoas com deficiência, tendo em consideração a situação dos familiares dos deficientes e a situação do desenvolvimento económico da sociedade”. Ambos os planos decenais acima mencionados, referem-se a políticas de atribuição de subsídios para os cuidadores nas suas medidas de plano de acção ou nos objectivos a médio prazo. É neste contexto que o Governo da RAEM incumbiu a Universidade de Hong Kong de formar uma equipa de investigação para estudar a viabilidade da política de atribuição de subsídios para os cuidadores.

### Objectivos

A fim de melhor implementar as medidas do plano de acção a médio prazo referentes a subsídios atribuídos aos cuidadores de idosos e de pessoas com deficiência, mencionadas no “Mecanismo de Protecção dos Idosos e Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio a Idosos 2016-2025” e no “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio (2016-2025)” do Governo da RAEM, este incumbiu a equipa de investigação da Universidade de Hong Kong a realizar um estudo, nomeadamente, sobre o seguinte:

- (1) Retrospectiva das políticas e da literatura existente sobre o apoio aos cuidadores em diferentes regiões e países do mundo, compará-las com as políticas e a literatura relevantes actuais da RAEM e analisar a situação actual da RAEM em termos de apoio aos cuidadores.
- (2) Analisar a experiência e as necessidades dos cuidadores, através da revisão

bibliográfica, grupos de foco e entrevistas em profundidade e analisar a viabilidade da política de atribuição de subsídio para os cuidadores na RAEM.

### **Metodologia de investigação**

O estudo sobre a viabilidade da política de atribuição de subsídio para os cuidadores na RAEM é um tema de investigação novo e exploratório, e a equipa investigadora recorreu a uma combinação de revisão bibliográfica, debate em grupos de foco e entrevistas em profundidade para alcançar o objectivo principal do presente estudo.

- (1) A revisão bibliográfica abrange três áreas principais, nomeadamente uma breve apresentação sobre a classificação dos sistemas de bem-estar social, uma apresentação e análise das políticas de apoio aos cuidadores de nove regiões e países e uma breve descrição das actuais políticas e serviços existentes na RAEM, destinados a três grupos de pessoas que carecem de necessidades especiais. Após uma consideração equilibrada em termos da cobertura regional e da atribuição de subsídio para os cuidadores, a equipa de investigação seleccionou nove regiões e países, a saber, a Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK), a região de Taiwan, a Finlândia, a Austrália, o Reino Unido, os Estados Unidos da América, o Japão, a Coreia do Sul e a Singapura, para realizar uma análise sobre as suas políticas de apoio aos cuidadores.
- (2) Nos grupos focais e nas entrevistas em profundidade, foram explorados, de forma aprofundada, as experiências e os sentimentos de diferentes partes interessadas na matéria de prestação de cuidados, realizou-se ainda troca de opiniões e perspectivas, bem como debate sobre a política relativa à atribuição de subsídio para os cuidadores. Contou-se com a presença de quatro partes interessadas, sendo elas: 1. cuidadores; 2. receptores de cuidados; 3. prestadores de serviços aos cuidadores e receptores de cuidados; 4. partes intervenientes que desenvolvem e implementam políticas e serviços, tais como deputados, especialistas e académicos, etc. Foram realizados, no total, 13 grupos de foco das partes interessadas e 5 entrevistas em profundidade. A equipa de investigação recorreu à análise temática para estudar os registos das transcrições e, para os grupos e as entrevistas que não concordaram com a gravação, a análise realizada com base nas notas tiradas *in loco* da equipa de investigação.

### **Resultados e Análise**

Após uma breve revisão sobre a evolução histórica do sistema de bem-estar social, a equipa de investigação destacou três pontos relevantes para a análise da política dos

cuidadores. Em primeiro lugar, no sistema de assistência social, o Estado, o mercado e a família são os principais prestadores de assistência social, porém em diferentes regiões e países existe uma diferença em termos de função que cada um desempenha. Em segundo, os estudos sobre sistemas de bem-estar social tiveram origem em regiões e países mais desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, como por exemplo a Europa e os Estados Unidos, enquanto os sistemas de bem-estar social de regiões e países da Ásia Oriental registaram um ligeiro atraso. Contudo, segundo as actuais investigações, com base no desenvolvimento socio-económico de diferentes regiões e países da Ásia Oriental, formaram-se sistemas de bem-estar social com características próprias. Em terceiro lugar, apesar de as regiões e países da Ásia Oriental terem sistemas de bem-estar social com características próprias, todos eles valorizaram a cultura tradicional e o equilíbrio entre o papel que o Governo, o mercado, a família e a comunidade desempenham enquanto fornecedores de bem-estar social.

Após a revisão e a análise das políticas de apoio aos cuidadores de nove regiões e países (incluindo seis regiões e países que implementaram o subsídio aos cuidadores e três países que não o implementaram), a equipa investigadora apresentou três observações:

Em primeiro lugar, não existe uma definição internacionalmente reconhecida para cuidadores, dado que tal poderá estar relacionada com objectivos políticos, uns para atenuar a pobreza, outros para reduzir as insuficiências nos serviços institucionais, outros ainda para melhor conseguir o envelhecimento no domicílio e outros para reequilibrar os cuidados domiciliário e institucional para quem os necessitar a longo prazo, daí ser é necessário definir a política de atribuição de subsídios para os cuidadores, seguindo objectivos específicos e tendo em conta o contexto de bem-estar e do desenvolvimento social locais.

Em segundo lugar, nos seis países e regiões onde existem subsídios para os cuidadores, as políticas diferem em termos de objectivos, destinatários, supervisão e montante. Nas políticas deste subsídio, quando se realiza a definição de cuidadores, deve-se ter em consideração vários aspectos, a saber, (1) identificar as necessidades do receptor de cuidados que, por norma, é realizada através de uma avaliação das funções motoras e mentais e dos cuidados necessários ao receptor de cuidados; (2) definir os requisitos sobre a capacidade de assistência e condições relevantes do cuidador e, assim, estabelecer critérios específicos para os requerentes do subsídio, tais como a idade, a capacidade de assistência, se existe relação de parentesco, se possui emprego, etc.; (3) determinar, de acordo com os objectivos da política, a realização, ou não, de uma apreciação da situação económica da família requerente do

subsídio para os cuidadores; à excepção da Finlândia, no norte da Europa, todas os outros cinco países e regiões com subsídio para os cuidadores do presente estudo estabeleceram critérios de apreciação da situação económica, porém o escopo dessa apreciação não é totalmente idêntico, sendo uns o rendimento, outros o rendimento e os activos. O montante do subsídio para os cuidadores é determinado de acordo com diferentes objectivos da política de diferentes regiões e países. A equipa investigadora considera que dada a falta de uniformidade dos objectivos e a diferenças conceptuais, não existe uma base para realizar a comparação directa dos montantes, é necessário estar inserido no contexto social do local para que se possa justificar o montante de forma pertinente. Independentemente do objectivo do subsídio, da definição de cuidador e do montante do subsídio, todos os países e regiões estabeleceram um sistema de supervisão que permite determinar o mecanismo de acesso no âmbito da respectiva política, bem como acompanhar e avaliar a situação da prestação de cuidados e a respectiva eficácia, etc., como a descrição das responsabilidades do cuidador, a necessidade de receber formação, mecanismo para terminar o papel do cuidador, etc.

Em terceiro lugar, com ou sem subsídios, cada país e região, de acordo com a sua própria filosofia e história, presta serviços de assistência social aos cuidadores, incluindo aconselhamento, dias de descanso, cuidados diurnos, formação, etc.

A RAEM tem uma história especial de desenvolvimento social e o seu desenvolvimento de bem-estar social tem características próprias, como por exemplo, possui um sistema económico relativamente simples, em que grande parte do sistema de bem-estar social tem uma base jurídica e é garantida a participação do público no processo legislativo, ao mesmo tempo que as disposições legais determinam os direitos e as responsabilidades do governo e dos beneficiários do bem-estar social, etc. Em termos de prestação de serviços e das respectivas políticas da área de serviço social, existe uma situação em que o governo toma a posição de liderança, enquanto as instituições de ensino, entidades prestadoras de serviços sociais e organizações sem fins lucrativos são os fornecedores. Por outras palavras, o governo é, não só, um importante planeador de serviços de bem-estar sociais, mas também um gestor de criação de regras e controlo de qualidade e as instituições não governamentais são, na grande medida, prestadores de serviços. Relativamente aos três grupos de pessoas com necessidades de cuidados especiais, a saber, idosos com saúde frágil, pessoas com deficiência e crianças/jovens com necessidades educativas especiais, o Governo da RAEM garante os serviços de segurança social, os serviços de assistência social e outros serviços de bem-estar. O âmbito da protecção é, na sua maioria, universal, não havendo apreciação da situação económica. No que concerne aos serviços de bem-estar social, para além dos serviços de alojamento, serviços a nível escolar e

comunitário, serviços domiciliários para pessoas com necessidades especiais (especialmente idosos com saúde frágil), há ainda serviços de bem-estar social nas áreas de saúde, habitação, educação e emprego. Actualmente, na RAEM, as pessoas que prestam cuidados a idosos são designadas como “cuidadores dos idosos”, os restantes prestadores de cuidados são conhecidos como “cuidadores”, não havendo ainda uma definição uniformizada para todos os cuidadores.

A análise temática dos grupos focais e das entrevistas aprofundadas das partes interessadas demonstram que os cuidadores estão sobrecarregados a vários níveis, nomeadamente a nível de tempo, emoção, economia, saúde, educação, etc. Há participantes que revelaram também terem sido tratados de forma discriminada. Os actuais serviços não satisfazem plenamente as necessidades e existe uma lacuna em termos de acessibilidade e viabilidade económica, especialmente no que toca aos serviços profissionais na RAEM que não são satisfatórios em termos de quantidade e qualidade e não satisfazem as necessidades personalizadas das famílias. No debate sobre o subsídio para os cuidadores, os participantes pronunciaram-se sobre os objectivos do subsídio, como definir as necessidades do receptor de cuidados, como definir os critérios de admissão ao subsídio para os cuidadores, a necessidade de uma apreciação da situação económica, a necessidade de regular os pormenores da prestação de serviços e outros trabalhos relacionados com a implementação do subsídio. Nestas matérias, os cuidadores, os receptores de cuidados e os profissionais professam opiniões diferentes e não existe um ponto de vista uniformizado. Contudo, todos mostraram-se preocupados com as políticas complementares, ou seja, todas as partes interessadas expressaram que a responsabilização da política de subsídios em termos de valores sociais e responsabilidades familiares deve ser cuidadosamente considerada, a par disso, o subsídio não resolve todos os problemas encontrados pelos cuidadores e devem ser envidados esforços nos serviços complementares, melhorando constantemente o apoio médico, a reabilitação, o apoio emocional e social dos receptores de cuidados.

## **Conclusão e Sugestões**

Com base no exposto, a equipa de investigação concluiu que o actual subsídio para os cuidadores não reúne condições suficientes a nível político, económico, administrativo, técnico e jurídico. A nível político, foi identificada a necessidade da criação do subsídio para os cuidadores e a medida é apoiada pelas partes interessadas, mas carece de consenso entre ambos. A nível económico, na presente fase, não se reúnem condições para se poder obter uma estimativa do número de destinatários necessários. A nível administrativo, foi observada a falta de uma estrutura organizacional que corresponda directamente ao subsídio para os cuidadores e existe

uma incerteza quanto à capacidade de execução. A nível técnico, os objectivos deste subsídio não estão determinados, há falta da definição de cuidadores, do mecanismo de acesso e do mecanismo de supervisão correspondente. Por fim, do ponto de vista jurídico, ainda não foi criada uma base legislativa (falta de objectivos, definições, montante, mecanismo de supervisão) e há divergências de opiniões das partes interessadas.

A equipa de investigação recomenda aos serviços competentes do Governo da RAEM que criem activamente as condições para a introdução da política de subsídio para os cuidadores. De forma mais concreta, a equipa de investigação sugere ainda ao Governo da RAEM que siga as oito recomendações propostas e reúna activamente as condições para a criação e a implementação do sistema de subsídio para os cuidadores:

- (1) Identificar o grupo-alvo e os objectivos políticos dos receptores dos cuidados envolventes no subsídio para os cuidadores.
- (2) Compreender as características pessoais e familiares dos cuidadores através de inquéritos.
- (3) Conferir poderes jurídicos e administrativos para coordenar a formulação, a implementação e a revisão das políticas do subsídio para os cuidadores através de um mecanismo de cooperação interdepartamental.
- (4) Estabelecer critérios de avaliação dos receptores de cuidados e dos cuidadores, incluindo conteúdo dessa avaliação, métodos, manuais de avaliação e pormenores da implantação, normas de competência e formação de pessoal de avaliação e estabelecimento de um sistema de indicadores da mesma.
- (5) Complementar com um mecanismo de supervisão do subsídio para os cuidadores, incluindo definir os poderes e as responsabilidades relacionados com o subsídio (pedido, atribuição, renovação, reclamação, sanção, revisão, etc.).
- (6) Fornecer recursos adicionais para apoiar a implementação da política de subsídios para os cuidadores, complementando com recursos humanos e materiais relacionados com a política do subsídio.
- (7) Adoptar legislação pertinente para definir claramente o objectivo, o conteúdo, a avaliação, a implementação e a revisão do subsídio para os cuidadores, etc., e resolver possíveis incompatibilidades com a legislação existente, a fim de garantir a protecção plena para aplicar a política relativa ao subsídio para os cuidadores, com base num debate exaustivo entre os vários sectores da comunidade.
- (8) Rever os actuais benefícios sociais fornecidos e os serviços de bem-estar social relacionados com os cuidadores e os receptores de cuidados, formular um quadro político para os cuidadores e reforçar os serviços de apoio aos cuidadores.