



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS

**GESTÃO DO SUAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL: uma análise do  
serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE**

Recife – PE  
2017

FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS

**GESTÃO DO SUAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL: uma análise do  
serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Recife - PE

2017

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S237g

Santos, Fernanda Maria de Lima

Gestão do SUAS e rede socioassistencial: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão -PE / Fernanda Maria de Lima Santos. - 2017.

180 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Estado. 2. Idosos. 3. Idosos – Assistência em instituições. 4. Assistência social. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título

362 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2017 – 177)

FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS

**GESTÃO DO SUAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, área de concentração: Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovado em: 30 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Lúcia Augusto Chaves (Orientadora e Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Raquel Cavalcante Soares (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Antônia A. de Souza Barroso (Examinadora Externa)  
Universidade de Pernambuco

À minha mãe, Severina Gomes de Lima (*in  
memoriam*), por ser a grande responsável pela  
vitória que conquisto profissionalmente.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por sua presença em minha vida, sempre abençoando e iluminando os meus caminhos. Não tenho dúvidas de que sempre “cuida de mim na sombra das suas asas”.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, pela partilha de conhecimentos que me auxiliaram a pensar e a refletir sobre o meu objeto de estudo.

À professora e orientadora Helena Chaves, por toda paciência, confiança e contribuições que tornaram este trabalho possível. Sou grata pelos ensinamentos durante a graduação em Serviço Social e na minha trajetória no mestrado.

Às professoras Raquel Soares e Maria Antoniêta Barroso, membros da banca do exame de qualificação e da banca examinadora da defesa. Agradeço os valiosos apontamentos que enriqueceram a pesquisa apresentada.

Aos participantes da pesquisa, sem os quais este trabalho seria inviável.

Ao CNPq pelo auxílio financeiro.

Aos colegas que fiz durante o curso. Obrigada pela convivência e pelo compartilhamento de experiências e anseios nessa jornada.

Aos meus familiares e amigos pelo incentivo e torcida por minha conquista profissional.

Obrigada a todos!

## VELHICE DO ABANDONO

Vivo o que me resta, mesmo na avaria  
Quero a velhice plena, de sabedoria  
Numa sociedade justa de minha decência  
Porque na vida sou hábil experiência.

Não quero ser seu óbice, ser empecilho  
Nem o estorvo a atrapalhar, ser obstáculo  
Muito menos a insapiência, incapacidade  
Nem ser devoluto confesso da ociosidade.

Não quero ser sinônimo de morte  
Tampouco o desamparo da sorte  
Nem ser abandonado na solidão  
Não desejo ser objeto de cavilação.

Não quero ser considerado sapato velho  
Nem o remorso da violência, (é um conselho)  
Não quero ser qualificado de desperdício  
Nem tampouco caderno de rascunho, enguiço.

Quero a merecida gratidão de colibri  
Ser reconhecido ao que produzi  
Quero o respeito pelas falsas ilusões  
E pelos concretos que deixo, das convicções.

Quero a dignidade da longevidade  
Do progresso fiz parte, na possibilidade  
Quero dos direitos civis, bom tratamento  
Quero o amparo, respeito e reconhecimento.

De ingratidão só aceito a do implacável tempo  
Por minha perecível e inegociável degradação. (Lufague)

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar os processos sociais e políticos implicados no atendimento à qualificação da oferta dos serviços de acolhimento de idosos, a partir das interações estabelecidas entre a Secretaria responsável pela gestão municipal do SUAS, as instituições da sociedade civil prestadoras dessa modalidade de atenção protetiva e o Conselho de Assistência Social no município de Vitória de Santo Antão-PE. Analisa-se as negociações e consensos, as contradições e as correlações de forças políticas, como elementos integrantes dos processos sociais e políticos. Para proceder com a captação desses aspectos, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas ao representante da gestão municipal do SUAS, aos coordenadores das instituições e aos conselheiros municipais de assistência social. Foram coletadas informações a partir da análise documental sobre os registros e sistematizações do CMAS, concernentes às conferências de assistência social realizadas em Vitória de Santo Antão nos anos de 2013 e 2015, como também foi utilizado o recurso a banco de dados de acesso e uso público nos sites oficiais do MDSA, do IBGE e da Agência CONDEPE/FIDEM para obtenção de informações socioeconômicas do referido município. Na análise das informações coletadas nesta pesquisa de enfoque qualitativo, de natureza explicativa e, do ponto de vista teórico-metodológico, orientada pelo método crítico dialético, buscou-se articular os elementos observados na realidade concreta do município com os subsídios teóricos obtidos na revisão da literatura sobre a temática, de modo a possibilitar a elucidação fundamentada do fenômeno estudado. Os resultados da pesquisa apontam que a qualificação da oferta dos serviços de acolhimento de idosos, na perspectiva da NOB-SUAS/2012, ainda não é uma realidade concretizada no município. Identifica-se que os processos sociais e políticos envolvidos na ausência de materialização da proposta em Vitória de Santo Antão, podem ser captados tanto no nível mais geral quanto no nível mais específico do contexto em que a política de assistência social e a proteção social à pessoa idosa se desenvolvem. Os desafios da proteção social aos idosos em situação de acolhimento institucional são diversos. As possibilidades diante dessa realidade que afeta a proteção social aos idosos em situação de acolhimento se apresentam no campo da participação política dos usuários do SUAS. A constituição de uma prática política em que os usuários tenham garantida a participação nas decisões do SUAS é essencial para o atendimento das necessidades e dos interesses dos diversos segmentos sociais.

Palavras-Chave: Estado. Sociedade Civil. Idosos. Acolhimento Institucional. Assistência Social.

## **ABSTRACT**

The purpose of this dissertation is to analyze the social and political processes involved in providing care to the qualification of the provision of services for the elderly, based on the interactions established between the Secretariat responsible for the municipal management of SUAS, the civil society institutions that provide this type of care And the Social Assistance Council in the city of Vitória de Santo Antão-PE. Negotiations and consensus, contradictions and correlations of political forces are analyzed as integral elements of social and political processes. In order to proceed with the capture of these aspects, semi-structured interviews were applied to the representative of the municipal management of SUAS, to the coordinators of the institutions and to the municipal councilors of social assistance. Information was also collected from the documentary analysis on the records and systematizations of the CMAS, concerning the social assistance conferences held in Vitória de Santo Antão in the years of 2013 and 2015, as well as the use of a database of access and use Official websites of MDSA, IBGE and CONDEPE / FIDEM Agency to obtain socioeconomic information from said municipality. In the analysis of the information collected in this research, with a qualitative approach, of an explanatory nature and, from a theoretical and methodological point of view, guided by the critical dialectic method, the aim was to articulate the elements observed in the concrete reality of the municipality with the theoretical subsidies obtained in the review Of the literature on the subject, in order to enable a reasoned elucidation of the phenomenon studied. The qualification of the offer of services for the elderly in the perspective of NOB-SUAS / 2012, is not yet a reality materialized in the municipality. It is identified that the social and political processes involved in the lack of materialization of the proposal in Vitória de Santo Antão can be captured both at the more general level and at the more specific level of the context in which social assistance policy and social protection to the person Elderly people develop. The challenges of social protection to the elderly in an institutional reception situation are diverse. The possibilities faced by this reality that affects the social protection to the elderly in a host situation are presented in the field of political participation of users of SUAS. The constitution of a political practice in which the users have guaranteed their participation in the decisions of the SUAS is essential for meeting the needs and interests of the different social segments.

Key words: State. Civil Society. Elderly. Institutional Hosting. Social Assistance.

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Quadro 1</b> - Formas de Tratamento dos Sujeitos da Pesquisa.....                                                                                                          | 95  |
| <b>Quadro 2</b> – Eixos Organizativos e Realidade da Gestão Municipal do SUAS junto às Instituições de Acolhimento de idosos – 2016.....                                      | 110 |
| <b>Quadro 3</b> - Participação das Instituições da Sociedade Civil na Qualificação dos Serviços de Acolhimento de Idosos e nos Espaços de Controle Social do SUAS – 2016..... | 129 |
| <b>Quadro 4</b> - Registros e Sistematizações do CMAS sobre as Conferências de Assistência Social (2013 – 2015).....                                                          | 139 |
| <b>Quadro 5</b> - Participação dos Usuários nas Conferências de Assistência Social do Município (2013 – 2015).....                                                            | 144 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabela 1</b> - Equipe de Referência para Casa-Lar.....                                    | 79 |
| <b>Tabela 2</b> -Equipe de Referência para Instituição de Longa Permanência para idosos..... | 80 |

## LISTA DE SIGLAS

|                 |                                                            |
|-----------------|------------------------------------------------------------|
| <b>ACEPI</b>    | Associação Cearense em Prol do Idoso                       |
| <b>ANVISA</b>   | Agência Nacional de Vigilância Sanitária                   |
| <b>BPC</b>      | Benefício de Prestação Continuada                          |
| <b>CEBAS</b>    | Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social |
| <b>CEP</b>      | Comitê de Ética em Pesquisa                                |
| <b>CIB</b>      | Comissões Intergestores Bipartite                          |
| <b>CIT</b>      | Comissão Intergestores Tripartite                          |
| <b>CMAS</b>     | Conselho Municipal de Assistência Social                   |
| <b>CMI</b>      | Conselho Municipal do Idoso                                |
| <b>CNAS</b>     | Conselho Nacional de Assistência Social                    |
| <b>CRAS</b>     | Centro de Referência de Assistência Social                 |
| <b>CREAS</b>    | Centro de Referência Especializado de Assistência Social   |
| <b>FMAS</b>     | Fundo Municipal de Assistência Social                      |
| <b>FUNRURAL</b> | Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural                  |
| <b>IBGE</b>     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística            |
| <b>ILPI</b>     | Instituição de Longa Permanência para Idosos               |
| <b>INPS</b>     | Instituto Nacional de Previdência Social                   |
| <b>INSS</b>     | Instituto Nacional do Seguro Social                        |
| <b>LBA</b>      | Legião Brasileira de Assistência                           |
| <b>LDO</b>      | Lei de Diretrizes Orçamentárias                            |
| <b>LOA</b>      | Lei Orçamentária Anual                                     |
| <b>LOAS</b>     | Lei Orgânica da Assistência Social                         |
| <b>MDS</b>      | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome      |

|                    |                                                                                     |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MDSA</b>        | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário                                      |
| <b>MOPI</b>        | Movimento Pro-Idoso                                                                 |
| <b>NOB/SUAS</b>    | Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social                     |
| <b>NOB-RH/SUAS</b> | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social |
| <b>OMS</b>         | Organização Mundial da Saúde                                                        |
| <b>ONG</b>         | Organização Não Governamental                                                       |
| <b>ONU</b>         | Organização das Nações Unidas                                                       |
| <b>PAI</b>         | Programa de Assistência Social ao Idoso                                             |
| <b>PAPI</b>        | Projeto de Apoio à Pessoa Idosa                                                     |
| <b>PCCS</b>        | Plano de Carreiras, Cargos e Salários                                               |
| <b>PNAS</b>        | Política Nacional de Assistência Social                                             |
| <b>PNI</b>         | Política Nacional do Idoso                                                          |
| <b>PNSI</b>        | Política Nacional de Saúde do Idoso                                                 |
| <b>PNSPI</b>       | Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa                                          |
| <b>PPA</b>         | Plano Plurianual                                                                    |
| <b>PRORURAL</b>    | Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural                                 |
| <b>SAGI</b>        | Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação                                      |
| <b>SBGG</b>        | Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia                                    |
| <b>SDSCJ</b>       | Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude                           |
| <b>SESC</b>        | Serviço Social do Comércio                                                          |
| <b>SESI</b>        | Serviço Social da Indústria                                                         |
| <b>SINPAS</b>      | Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social                                |
| <b>SUAS</b>        | Sistema Único de Assistência Social                                                 |

|             |                                            |
|-------------|--------------------------------------------|
| <b>SUS</b>  | Sistema Único de Saúde                     |
| <b>TCLE</b> | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                        |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                               | <b>17</b> |
| <b>2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:<br/>CONCEITOS E FUNDAMENTOS.....</b>                                                                    | <b>24</b> |
| 2.1 Estado e Sociedade Civil: conceitos e perspectivas teóricas.....                                                                                                   | 24        |
| 2.2 A relação entre Estado e Sociedade Civil no contexto neoliberal: um<br>campo de consensos e contradições.....                                                      | 40        |
| 2.3 Entre a Democratização e a Reforma do Estado: implicações para a<br>Política de Assistência Social no Brasil.....                                                  | 51        |
| <b>3 SUAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL: A DIALÉTICA ENTRE ESTADO<br/>E SOCIEDADE CIVIL NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE<br/>IDOSOS.....</b>                                  | <b>56</b> |
| 3.1 Marco regulatório da política de atendimento ao idoso: da filantropia ao<br>direito de acesso à rede socioassistencial do SUAS.....                                | 56        |
| 3.2 Sistema Único de Assistência Social: o modelo de gestão da Política de<br>Assistência Social.....                                                                  | 71        |
| 3.3 Estado e Sociedade Civil na configuração da rede socioassistencial: o<br>serviço de acolhimento de idosos no âmbito do SUAS.....                                   | 77        |
| <b>4 GESTÃO DO SUAS JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL<br/>DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS: DELINEANDO O PROCESSO DE<br/>PESQUISA EM VITÓRIA DE SANTO ANTÃO-PE.....</b> | <b>82</b> |
| 4.1 Caracterização da pesquisa e definição do método investigativo.....                                                                                                | 82        |
| 4.2 Delimitação dos critérios de análise da qualificação da oferta dos<br>serviços de acolhimento institucional de idosos.....                                         | 86        |
| 4.3 Escolha da técnica de coleta e análise dos dados.....                                                                                                              | 90        |
| 4.4 Caracterização dos participantes da pesquisa.....                                                                                                                  | 94        |

|                                                                                                                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5 PROCESSOS SOCIAIS E POLÍTICOS NA QUALIFICAÇÃO DA OFERTA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS EM VITÓRIA DE SANTO ANTÃO-PE: OS RESULTADOS DA PESQUISA.....</b> | <b>97</b>  |
| 5.1 A Gestão do SUAS junto à rede socioassistencial: um processo de negociações e formação de consensos.....                                                        | 97         |
| 5.2 A contraditória participação das instituições da sociedade civil no processo de qualificação da oferta dos serviços.....                                        | 112        |
| 5.3 O controle social no processo de qualificação dos serviços e as correlações de forças políticas.....                                                            | 132        |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS – DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL AOS IDOSOS INSTITUCIONALIZADOS.....</b>                                                    | <b>151</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                                                             | <b>156</b> |
| <b>APÊNDICES.....</b>                                                                                                                                               | <b>168</b> |
| APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para gestor municipal do SUAS (ou representante com atribuição executiva/operacional).....                                       | 169        |
| APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para coordenadores das instituições da sociedade civil de acolhimento de idosos.....                                             | 171        |
| APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para conselheiros municipais de assistência social (governamentais e sociedade civil).....                                       | 173        |
| <b>ANEXOS.....</b>                                                                                                                                                  | <b>174</b> |
| ANEXO A – Parecer Consubstanciado do CEP.....                                                                                                                       | 175        |
| ANEXO B – Termo de autorização de uso de dados do CMAS.....                                                                                                         | 178        |
| ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....                                                                                                           | 179        |

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da minha experiência profissional como Assistente Social no âmbito da Política de Assistência Social, no período de 2011 a 2015, surgiu o interesse de analisar a relação entre a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as instituições da sociedade civil que realizam o serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE.

Entretanto, a escolha de tratar sobre um determinado tipo de serviço socioassistencial direcionado especificamente ao público idoso, foi primeiramente resultado da minha experiência de estágio supervisionado em Serviço Social, no Núcleo de Articulação e Atenção Integral à Saúde e Cidadania da Pessoa Idosa (NASCI), do Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC/UPE), onde me aproximei das discussões sobre a problemática social do envelhecimento do trabalhador brasileiro, compreendendo-a como uma das expressões da questão social na sociedade capitalista.

Essa primeira aproximação possibilitou a reflexão sobre a lógica negativa em torno da velhice e do envelhecimento disseminada por essa sociedade que, por sua base de competitividade e utilitarismo, considera as pessoas idosas menos produtivas na geração do lucro, o que acaba por expor esse segmento a uma situação de desvalorização, discriminação, estigmatização e violências tanto no âmbito público quanto no âmbito privado.

Além disso, essas discussões também propiciaram a reflexão sobre os desafios impostos para a proteção social, tendo em vista o cenário atual de precarização das políticas sociais, em virtude da redução da intervenção do Estado proposta pelas diretrizes econômicas neoliberais no país.

Ao ingressar profissionalmente no campo da Política de Assistência Social, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), do município de Vitória de Santo Antão-PE, setor em que atuei no acompanhamento de famílias e indivíduos em situação de violações de direitos, observei como essa realidade de desproteção social tão discutida no meio acadêmico incidia sobre a população em geral e, em particular, sobre a população idosa, principalmente quando esgotadas as suas possibilidades de autossustento e convívio com os familiares em virtude de negligência, maus tratos físicos e psicológicos, abuso financeiro, abandono, dentre

outros.

Desse modo, experienciei na realidade desse município diversas dificuldades para viabilizar o direito ao acesso dos usuários idosos vítimas de violações de direitos ao serviço de acolhimento institucional, o qual é um dos serviços socioassistenciais previstos pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS.

As dificuldades se revelavam através da ausência de uma estrutura pública de atendimento para essas situações, pela ausência de vagas para atender a demanda por acolhimento, além das exigências apresentadas pelas instituições da sociedade civil existentes no município para acolher a demanda do CREAS, como por exemplo, a exigência do idoso ter renda, seja benefício previdenciário ou Benefício de Prestação Continuada (BPC), apesar do repasse de recursos públicos para essas instituições.

A realidade observada trouxe-me inquietações a respeito da responsabilidade da gestão do SUAS no município com a organização da oferta dos serviços prestados pelas instituições da sociedade civil. São questionamentos que demandam a compreensão dos processos sociais e políticos que, contraditoriamente, conformam as relações de consenso e de conflito entre essas esferas da realidade social.

Considerando que no campo da pesquisa científica a definição do objeto de pesquisa é expressão da inserção do pesquisador no real, resultado de uma experiência pessoal ou profissional, afirmamos que a escolha da investigação esboçada nesta pesquisa esteve diretamente atrelada às contradições observadas nesse território.

A pesquisa mostrou-se relevante porque não havia registro de realização de investigação no município que considerasse a dinâmica relacional entre a gestão do SUAS e as referidas entidades, o que demonstrou a importância da sua realização, tendo em vista o levantamento de informações que possibilitassem a compreensão da sistemática da política de assistência social voltada aos usuários idosos institucionalizados.

No contexto de comemoração dos dez anos de existência do SUAS, momento em que também foi realizada a X Conferência Nacional de Assistência Social, como tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”, reafirmou-se através da elaboração da NOB-SUAS/2012, o compromisso com o aprimoramento da gestão do SUAS e da

qualificação da oferta das ações socioassistenciais frente aos desafios já sinalizados pelo atual cenário nacional, que tem evidenciado questões como as alterações ambientais e climáticas, sociodemográficas e na esfera econômica (CNAS, 2015).

Particularmente em relação às questões sociodemográficas, ressaltamos que o crescimento da proporção de idosos tem sido uma das questões emergentes que também acarreta implicações para a política de assistência social, no que concerne a proposta da NOB-SUAS/2012 aqui mencionada. É importante pontuar que no país, de acordo com a Lei Federal nº 10.741/2003, um indivíduo é considerado idoso a partir dos sessenta anos de idade.

Cabe salientar que o fenômeno do envelhecimento populacional, caracterizado pelo processo de mudança na estrutura etária da população em virtude da diminuição das taxas de natalidade e de mortalidade, tornou-se mais evidente no Brasil a partir da década de 1970. O aumento da expectativa de vida da população brasileira foi resultado de medidas específicas no âmbito da saúde pública, por isso Kalache (1987) enfatiza que esse fenômeno não transcorreu como um processo de “envelhecimento natural”, mas como um processo “artificial”, posto que o aumento da longevidade não foi produto da melhoria das condições de vida da população no país.

No âmbito da política de assistência social, a preocupação com o aumento considerável do número de pessoas com sessenta anos ou mais de idade reflete o debate que vem sendo realizado sobre o envelhecimento humano nos estudos científicos, na mídia e nas discussões das diversas políticas públicas.

O Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrou esse crescimento significativo da população idosa. Assim pontuou que, em 1960, 3,3 milhões de brasileiros possuíam sessenta anos ou mais de idade, o que representava 4,7% da população; Em 2000, o quantitativo aumentou para 14,5 milhões, ou seja, 8,5% da população eram de idosos nesse período; Em 2010, passou para 20,5 milhões, equivalendo a 10,8% da população total.

Dados mais recentes divulgados pelo IBGE apontaram a ampliação desse quantitativo apresentado em 2010. A Síntese de Indicadores Sociais 2015 revelou que 13,7% da população brasileira eram de idosos, cerca de 27,9 milhões de indivíduos. A expectativa sinalizada por esse documento para 2060 é de que esse percentual alcançará os 33,7%, o que corresponderá a 73,5 milhões de idosos no

país.

Os dados dos Censos Demográficos do IBGE (2000 e 2010), também revelaram o crescimento da população idosa no município de Vitória de Santo Antão - PE. Em 2000, a população com sessenta anos ou mais de idade era de 10.376 pessoas e em 2010 passou para 13.833 indivíduos. Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano 2013, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), indicaram que a esperança de vida ao nascer no município aumentou cerca de onze anos nas últimas décadas, tendo em vista que passou de 60,1 anos em 1991 para 66,5 anos nos anos 2000, e para 71,1 anos em 2010.

Os dados apresentados demonstram que o crescimento do número de idosos é um fenômeno evidente tanto no país quanto no município de Vitória de Santo Antão-PE. Os desafios apontados por essa realidade não remetem apenas ao financiamento da política de assistência social, mas também à exigência da implementação de ações socioassistenciais que atendam às demandas dos seus usuários idosos de forma qualificada, tendo em vista que essa população tem necessidades especiais que precisam ser observadas, principalmente quando demandam a proteção integral viabilizada pela oferta do serviço de acolhimento institucional.

No âmbito do município de Vitória de Santo Antão, o serviço de acolhimento de idosos é realizado através das entidades da sociedade civil. Nesse caso, as recomendações da atual NOB-SUAS/2012 sugerem o fortalecimento da relação entre a gestão local do sistema e as instituições, a fim de que as mesmas, tal como é mencionado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), implementem os seus serviços de modo a superarem a prática da filantropia, ao direcionarem as suas ações na perspectiva da garantia de direitos a serem assegurados na sua integralidade, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

O SUAS é um sistema de gestão que exige a regulação estatal, a normatização e o monitoramento dos padrões de atenção protetiva não apenas no âmbito das instituições públicas, mas também no âmbito das entidades e organizações da sociedade civil que compõe a rede socioassistencial.

Dessa maneira, o objetivo geral da investigação foi de analisar os processos sociais e políticos implicados na organização da oferta desses serviços, a partir das

interações estabelecidas entre a Secretaria Municipal de Ação Social, as instituições da sociedade civil prestadoras dessa modalidade de atenção protetiva e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Vitória de Santo Antão-PE.

O problema central incurso no referido objetivo, foi de responder ao questionamento sobre a configuração das relações entre a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as instituições da sociedade civil que realizam o acolhimento de idosos nesse município, para o atendimento da perspectiva de qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais prevista pela NOB-SUAS/2012.

No lastro dessa perspectiva, outros questionamentos específicos também surgiram em relação à problemática central da pesquisa. Foram indagações relativas ao estabelecimento de negociações e consensos em torno da regulação, do assessoramento, do monitoramento e avaliação das instituições; às contradições presentes na participação dessas instituições na oferta dos serviços e nos espaços de controle social do SUAS; às correlações de forças políticas no âmbito do CMAS para a qualificação dos serviços de acolhimento institucional de idosos; aos desafios e as possibilidades presentes na relação entre a gestão municipal do SUAS e as instituições da sociedade civil na garantia da proteção social aos idosos institucionalizados.

Considerando que para entendermos como o SUAS tem empreendido esforços para se consolidar enquanto um sistema que visa conferir organicidade às ações da política de assistência social, torna-se indispensável à realização de pesquisas que possibilitem o desvelamento dos processos sociais e políticos que perpassam a sua implementação no território.

É desse modo que a investigação apresentada nesta Dissertação, realizada para a conclusão do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social, também vem a contribuir para a produção de conhecimento sobre a relação entre as instituições da sociedade civil que atuam na área da assistência social e o SUAS, no marco de uma nova norma operacional básica desse sistema.

Nessa perspectiva, a presente dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos apresentados a partir da segunda seção. No primeiro, cujo tema central trata sobre o Estado, a sociedade civil e a política de assistência social, foram expostos os principais conceitos e perspectivas teóricas reproduzidas pelo pensamento político moderno acerca do Estado e da sociedade civil, as relações

entre essas esferas no cenário em que se desenhou a democratização do país e os avanços das diretrizes econômicas neoliberais, assim como as implicações dessa conjuntura para a política social.

No segundo capítulo, abordamos a dialética entre Estado e sociedade civil na constituição da rede socioassistencial de acolhimento institucional de idosos no âmbito do SUAS. Para tanto, apontamos inicialmente o marco regulatório da política de atendimento ao idoso, de modo a evidenciar a passagem da proteção social realizada pelo campo da filantropia da sociedade civil para o de garantia de direitos viabilizada pelo Estado. Na sequência apresentamos o SUAS como o atual modelo de gestão da política de assistência social, bem como enfatizamos a relação entre Estado e sociedade civil na configuração dos serviços de acolhimento.

No terceiro capítulo, indicamos o delineamento metodológico do processo de pesquisa. Para tal fim, exibimos a caracterização da pesquisa, a definição do método investigativo, a delimitação dos critérios de análise da qualificação da oferta dos serviços com base nas normativas vigentes sobre a política de assistência social, a escolha da técnica de coleta e análise dos dados, e a caracterização dos participantes do estudo.

Trata-se de um capítulo no qual evidenciamos os procedimentos adotados nessa investigação de enfoque qualitativo, de natureza explicativa e de direcionamento teórico metodológico pautado na perspectiva crítico-dialética e de suas respectivas categorias analíticas: totalidade, contradição e mediação. Além disso, indicamos a realização da coleta dos dados através de entrevistas semi-estruturadas aplicadas ao representante do órgão gestor do SUAS, aos coordenadores das instituições e aos conselheiros de assistência social do município, bem como por intermédio dos registros e sistematizações do CMAS sobre as conferências de assistência social realizadas entre 2013 e 2015 no município e do acesso a banco de dados oficiais do MDSA, do IBGE e da Agência CONDEPE/FIDEM. Sinalizamos ainda a realização da revisão da literatura acerca da temática abordada.

No quarto e último capítulo, apresentamos os resultados da pesquisa enfatizando as negociações e os consensos estabelecidos pela gestão municipal do SUAS para a organização qualificada dos serviços, as contradições envolvidas na prestação dessa modalidade de atendimento socioassistencial, bem como as correlações de forças políticas delineadas no âmbito do controle social no município

de Vitória de Santo Antão-PE.

Nas considerações finais, destacamos os desafios e as possibilidades na proteção social aos idosos institucionalizados. Expomos as determinações envolvidas na ausência da qualificação da oferta dos serviços investigados, apontando que a superação dessa realidade que afeta a proteção social dos idosos pode ser realizada através da participação política dos usuários do SUAS.

## **2 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS.**

### **2.1 Estado e Sociedade Civil: conceitos e perspectivas teóricas**

Nas teorias clássicas do pensamento político moderno podemos encontrar diversas concepções sobre o Estado e a Sociedade Civil. A referência à lógica da racionalidade moderna permite-nos a compreensão das mediações sociopolíticas que perpassam as relações entre essas esferas da realidade no contexto contemporâneo, o que é fundamental para a análise do nosso objeto de investigação, uma vez que o desenvolvimento da política de assistência social envolve a interação entre Estado e Sociedade Civil.

Parte dessas concepções encontra o seu fundamento nas teorias contratualistas do “direito natural” ou jusnaturalismo, que foram desenvolvidas entre os séculos XVII e XVIII, no bojo de uma conjuntura marcada pela expansão da economia capitalista e dos avanços do método científico, o que contribuiu na constituição de uma ética racional apartada dos pressupostos religiosos que, por sua vez, fundamentavam uma origem divina do poder político.

A premissa central dessa perspectiva consistiu na ideia de um Estado legitimado pelo consenso daqueles cujo poder estatal incidia. Esse consentimento era expresso através de um pacto, no qual, por um lado, os homens se submetiam às leis e autoridades constituídas, abdicando à sua liberdade irrestrita, e por outro, o Estado que assegurava o livre exercício dos direitos inatos dos indivíduos à liberdade, à propriedade, à vida, dentre outros (BOBBIO, 1994).

Foi a partir da constituição desse pacto social que se compreendeu a passagem do homem de um estado de natureza, no qual vivia desvincilhado de qualquer organização social, para um estado de sociedade ou estado civil. Nesse movimento, a sociedade civil contrastava-se com a sociedade natural, envolvendo tanto o conteúdo de sociedade civilizada quanto o de sociedade política (TONET, 2004).

A ideia do direito natural concebida nesse período influenciou de forma significativa as teorias políticas do Estado, particularmente as de viés individualista e liberal. Ao amparar-se na interpretação do estado de natureza enquanto o estado de

indivíduos livres e iguais, local dos direitos naturais, a doutrina contratualista reproduzia a iniciativa da classe que tinha como intento a emancipação política, não apenas a econômica e social, isto é, refletia o projeto da burguesia de exercer o controle do poder político (BOBBIO, 1994).

Os principais representantes da perspectiva contratualista/jusnaturalista são Hobbes, Locke e Rousseau. Muito embora conjugassem de algumas premissas interpretativas, cada um desses filósofos apresentou uma interpretação própria quanto à lógica do poder político. As suas argumentações facultam os elementos essenciais que permitem a compreensão dos aspectos ideológicos e políticos incursos na constituição das bases da sociedade moderna.

Thomas Hobbes, filósofo que viveu entre os séculos XVI e XVII, ao fazer o caminho de uma reconstrução racional da origem e do fundamento do Estado, afirmou que o Estado nascia de um contrato, de um pacto social que permitiria a vida em sociedade. Ele explicitou a sua afirmação através da discussão sobre o estado de natureza e estado social.

Na sua obra “Leviatã”, Hobbes (2003) sustentou a ideia de que no período em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los em respeito mútuo, os mesmos se encontram em uma situação de guerra de todos contra todos. Nesse estado de natureza todo homem possui direito a tudo – *jus naturale*, ou seja, o direito de natureza -, assim, cada homem tem a liberdade de usar o seu poder da forma que desejar a fim de preservar a sua vida e, no seu imaginário, a sua honra.

A partir desse entendimento, o teórico ainda apontou que enquanto os homens detiverem o direito de natureza, eles se encontrarão em condição de guerra. E mesmo criando-se um *lex naturalis* (lei de natureza) que imponha limites à liberdade do homem de fazer tudo o que por sua razão julgar adequado para defender a si mesmos, torna-se necessário a constituição de um Estado, com poder absoluto, para forçar os homens ao respeito, e conseqüentemente a disposição para a paz e a defesa comum contra os inimigos estrangeiros.

A constituição desse Estado se daria a partir de um pacto social, onde todos os homens renunciariam o seu direito de natureza – a liberdade – e submeteria os seus poderes e suas forças a um representante de suas pessoas. Conforme Hobbes (2003, p.147) “isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa [...]”. É a partir dessa unificação política que se constitui a Sociedade Civil.

John Locke (1632 – 1704), teórico do liberalismo, por sua vez, justificou na sua obra “Segundo Tratado do Governo Civil” que os homens constituíam-se em sociedades políticas com o propósito de conservarem as suas propriedades, dado que o estado de natureza, mesmo sendo um estado de paz, não garantia a segurança do usufruto de seus bens e a segurança pessoal, visto o contínuo risco de torna-se estado de guerra (LOCKE, 2001).

Assim como Hobbes, Locke defendia a ideia de que o Estado surgia a partir de um contrato. Entretanto, diferentemente do autor do Leviatã, Locke considerava que o contrato poderia ser dissolvido caso o governo o infringisse, pois que “[...] todo homem é naturalmente livre e nada pode submetê-lo a qualquer poder sobre a terra, salvo por seu próprio consentimento” (LOCKE, 2001, p.67). Desse modo, o governo deveria salvaguardar além da propriedade, a liberdade e a vida dos indivíduos.

De acordo com Gruppi (1986), esse pacto de consentimento origina em Locke tanto o Estado quanto à sociedade civil. Essa, por sua vez, é uma sociedade formada por homens livres e iguais, isto é, composta por indivíduos proprietários, que se unem em um corpo político único em defesa da manutenção dos seus interesses. Ressalta-se aqui que a sociedade civil retratada pelo autor é a sociedade burguesa.

A concepção lockeana sobre o fundamento do Estado expressava a perspectiva da burguesia da Inglaterra, no século XVII. Essa região já vivenciava um contexto de maior desenvolvimento da produção mercantil, onde as relações entre os homens apresentavam-se como sendo entre indivíduos que estabeleciam entre si contratos de compra e venda. Dessa maneira, a defesa do direito natural à propriedade e a liberdade difundida pelo ideário liberal sustentou o intento da burguesia de reduzir a intervenção do Estado Absolutista (GRUPPI, 1986).

Jean Jacques Rousseau, importante intelectual que viveu no século XVIII, inovou na forma de pensar a política, inaugurando um novo debate na doutrina contratualista. Na sua interpretação, a condição natural dos homens não seria de guerra de uns contra os outros, mas de felicidade e virtude. No entanto, esse estado de natureza, no qual o homem também é livre e igual, teria sido esfacelado pela civilização, com a instituição da propriedade privada. Essa última foi por ele concebida como a origem de todos os males, da desigualdade entre os homens.

Conforme Bobbio (1994), a sociedade civil em Rousseau constituiu-se da

desigualdade entre ricos e pobres, entre opressores e oprimidos. Nessa sociedade o homem não é livre porque obedece a leis impostas por outros. Dessa maneira, o homem só pode se tornar livre quando proceder segundo as leis por ele mesmo criadas. A constituição de um corpo político, formado a partir da vontade geral, serviria a esse propósito.

Pelo contrato social dar-se a existência a esse corpo político, no qual o povo é o soberano. O Estado, nesse sentido, tem o seu poder limitado, devendo garantir a vontade geral, enquanto resultado das decisões do povo, em detrimento dos interesses particulares. De acordo com Rousseau (2002, p.36), “[...] somente a vontade geral tem possibilidade de dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição. Isto é, o bem comum”. Esse ato coletivo, na sua percepção, tende à igualdade entre os homens.

Para Rousseau, a soberania pertence apenas ao povo, nunca a transfere a um organismo estatal separado de si mesmo, e os governantes, por seu turno, são apenas comissários do povo (GRUPPI, 1986). As suas ideias, como expressão dos interesses da burguesia artesã, serviram de base para a democracia moderna, exercendo grande influência junto aos líderes da Revolução Francesa, ocorrida em 1789, contra o absolutismo monárquico.

Essas teorias contratualistas/jusnaturalistas ora expostas tiveram como conteúdo central a valorização do indivíduo como um ser dotado de razão e a defesa do direito natural do homem. As ideias de Hobbes, Locke e Rousseau inspiraram distintos movimentos políticos e econômicos que eclodiram na Era Moderna, dentre os quais: a legitimação do absolutismo, a insurgência liberal-burguesa em favor das liberdades individuais e os movimentos revolucionários na Europa e na América Latina, respectivamente.

Particularmente em relação às insurgências liberais, Pereira (2009) aponta que esses movimentos contribuíram para a derrocada dos sistemas de governo hereditários e protecionistas, que cerceavam às liberdades políticas e à livre iniciativa econômica. Como reflexo dessa dinâmica, destaca a emergência da noção de liberdade negativa, como sendo aquela que nega qualquer intervenção do Estado ou dos governos nos assuntos privados, especialmente na esfera econômica. Essa ideia de liberdade, ainda segundo a autora, adquire tanto uma centralidade no

pensamento liberal clássico afeto ao princípio do *laissez-faire*<sup>1</sup> no século XVIII, quanto no novo liberalismo (neoliberalismo), no final do século XX até os dias atuais.

É interessante destacar que essas doutrinas econômicas fundamentaram, no início dos anos 1990, o “reformismo” neoliberal do Estado brasileiro para a sua adaptação passiva à lógica do capital, o que trouxe implicações para a garantia do padrão constitucional de seguridade social (BEHRING e BOSCHETTI, 2007), bem como a reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil, conforme será discutido no próximo item desse trabalho.

No campo das teorias clássicas sobre os fundamentos do Estado e da sociedade civil também se encontra a filosofia política hegeliana, a qual deu início à outra forma de conceber a relação entre Estado e sociedade civil no século XIX. Embora tivesse dado continuidade à filosofia do Estado-razão seguida pelos contratualistas/jusnaturalistas, Hegel atribuiu a racionalidade ao Estado e não aos indivíduos, tal como procedeu a essa tradição (BOVERO, 1994).

Na leitura de Weffort (2001), Hegel foi o primeiro teórico a estabelecer o conceito de sociedade civil como uma esfera distinta e separada do Estado político. A sociedade civil seria a esfera onde estariam situados os interesses privados, econômico-corporativos e antagônicos entre si. O Estado político, por seu turno, foi concebido como a esfera dos interesses públicos e universais, onde as contradições provenientes da sociedade civil seriam mediatizadas e superadas.

Ainda conforme Weffort (2001), Hegel percebeu o Estado como uma unidade substancial que conduziria o indivíduo à sua realidade efetiva e que no seu âmbito a liberdade alcançaria a sua mais alta expressão. Além disso, no pensamento de Hegel, o indivíduo apenas atingiria a sua “objetividade, verdade e moralidade” enquanto membro do Estado.

Rubén R. Dri (2006) esclarece que o filósofo alemão viveu em um período histórico onde o modo de produção capitalista já havia empreendido a subsunção do trabalho ao capital, revelando as desigualdades e injustiças provenientes da sociedade civil, as quais também já tinham sido denunciadas por Rousseau. À vista disso, em oposição à concepção liberal que propunha sanar essa problemática de ordem distributiva através da “mão invisível” do mercado, subordinando o universal

---

<sup>1</sup>De acordo com Pereira (2009), “*laissez-faire*” é uma expressão utilizada pelos adeptos do liberalismo econômico com o sentido de irrestrita liberdade de produção e comercialização de mercadorias.

(o Estado) ao particular (a sociedade civil ou o mercado), Hegel defendeu a necessidade da intervenção do Estado.

O Estado delineado por Hegel, ainda segundo esse autor, é um Estado Ético, um Estado como plena realização dos seres humanos, ou seja, na dialética hegeliana, a superação do particular no universal concreto. Como universal, o Estado deveria “[...] velar pela segurança das pessoas, encarregar-se da luta contra o delito, da regulação do mercado, da educação e das soluções dos problemas sociais gerados pela economia da própria sociedade civil” (DRI, 2006, p. 232-233).

O período histórico do século XIX também revelou uma concepção de Estado distinta das que foram apresentadas pela filosofia política de Robbes à Hegel, que rompeu com a ideia do Estado enquanto mediador neutro dos interesses individuais. Segundo Bobbio (1994), é uma filosofia da história invertida, que apreende o programa histórico no movimento contrário, isto é, que, concebe o poder estatal como o instrumento de que se serve a classe economicamente dominante para manter o seu próprio domínio.

Essa perspectiva diz respeito ao pensamento filosófico de Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), os quais, a partir de uma leitura dialética da realidade histórica e social, realizaram a crítica às concepções burguesas de Estado e sociedade civil. O esforço teórico realizado na compreensão das relações sociais na sociedade capitalista permitiu-lhes a apreensão de que a estrutura econômica estava na base do Estado.

De acordo com Netto (2011), a dialética marxiana decorre de uma longa elaboração teórico-científica, a qual foi amadurecida em consequência do movimento realizado por Marx de sucessivas aproximações ao seu objeto de estudo. Marx teve como ponto de partida na sua investigação a realidade concreta, extraíndo do próprio objeto, no caso, as relações sociais na sociedade capitalista, as suas múltiplas determinações, a sua essência.

Marx e Engels ao partirem da crítica às abordagens construídas pelos seus antecessores desenvolveram um entendimento que não mais contrastava os elementos de ordem “natural” e de ordem “civil”. As suas análises evidenciaram a contraposição entre a sociedade civil e o Estado, compreendidos, respectivamente, como um momento estrutural e superestrutural.

Na percepção de Marx e Engels, a instituição do Estado não representava a superação do tenso estado de natureza e o estabelecimento da paz, como assim o

considerou o “modelo Hobbes-Rousseau”. Para os teóricos, o Estado era na realidade a substituição da “guerra de todos contra todos” por uma guerra entre frações de classe, a chamada “luta de classes”(BOBBIO, 1987, p. 21-22 apud MONTAÑO, 2010, p. 123).

Diferentemente do “modelo Locke-Kant”, que apresentou a sociedade como uma entidade “natural”, Marx e Engels consideraram que a sociedade era historicamente determinada e caracterizada por certos arranjos e relações de produção. Além disso, e de modo diverso ao modelo hegeliano, o Estado para esses filósofos era expressão da sociedade civil, não a superação dela (BOBBIO, 1987, p. 21-22 apud MONTAÑO, 2010, p. 123).

No segundo prefácio da sua Obra “Contribuição para a crítica da Economia Política (1859)”, Marx (2008) sinalizara que o modo de produção da vida material condicionava o processo de vida social, política e intelectual. Dessa maneira, ao realizar a sua crítica à filosofia do direito de Hegel nesse prefácio, anunciou que as relações jurídicas e as formas de Estado não poderiam “ser explicadas por si mesmas”, tampouco, serem atribuídas a uma “evolução do espírito humano”. Na sua percepção, essas relações tinham as suas raízes nas condições materiais de existência (MARX, 2008, p. 47).

Entretanto, foi na esteira da concepção hegeliana que Marx se referiu à totalidade dessas condições materiais de existência como “sociedade civil” ou “sociedade burguesa” (MONTAÑO, 2010). O Estado, enquanto parte da superestrutura, representava a expressão das relações de produção engendradas por essa sociedade. Para Marx, não era o Estado que determinava a estrutura econômica, mas o inverso. As relações econômicas explicavam o seu surgimento, o seu caráter, a essência das suas leis, dentre outros (GRUPPI, 1986).

Cabe esclarecer que para Marx, a “superestrutura” compreendia os elementos políticos, culturais, ideológicos e de condições subjetivas, os quais se erguiam a partir da “estrutura”. Essa, por sua vez, seria o espaço das relações econômicas, do predomínio das relações de dominação, o espaço da sociedade civil (PEREIRA, 2009).

Diferentemente de Hegel, Marx não apreendeu o Estado como uma esfera da universalização ou da “Razão Universal”. Nos “Manuscritos econômico-filosóficos (1844)”, Marx já anunciava que o Estado tinha uma natureza de classe em virtude de ser reflexo de uma sociedade polarizada, dividida em classes antagônicas: os

proprietários dos meios de produção e os que possuíam apenas a capacidade de trabalho (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010).

Marx inferia que a compreensão dualista de Hegel (a sociedade civil como sendo o domínio dos indivíduos “atomizados” e “particularistas” e o Estado enquanto a esfera da “universalização”), resultava do fato de que o homem da sociedade moderna já se encontrava dividido em sua própria vida real: por um lado era o “bourgeois”, o “indivíduo concreto”, que lutava pelos seus interesses particulares; por outro, o “citoyen”, o “homem abstrato da esfera pública”, que pautava as suas ações motivado por interesses gerais ou universais (COUTINHO, 1996, p.17-18).

A aceção de Marx o levou a conceber que essa divisão na vida do homem moderno impossibilitava o Estado de representar efetivamente o interesse geral, a universalização dos interesses. Para Marx, o homem da “sociedade civil” ou “bourgeois” conhecia não mais que os interesses de natureza privada e particular, dessa maneira, o “citoyen” não passaria de uma abstração enquanto não fosse eliminado o particularismo objetivo do “bourgeois” (MARX apud COUTINHO, 1996, p.18).

Em face disso, o Estado foi definido por Marx como uma entidade na realidade particular, uma vez que em nome de um suposto interesse geral, assegurava os interesses comuns de uma classe específica. Desse modo, o Estado tinha uma função definida: garantir a dominação da classe proprietária dos meios de produção sobre os trabalhadores diretos (COUTINHO, 1996).

Para o filósofo, o Estado era um instrumento essencial de dominação de classes. Como expressão política dessa dominação na sociedade capitalista, o Estado não se situava acima dos conflitos de classes como uma esfera neutra, pelo contrário, o mesmo envolvia-se profundamente nesses embates, intervindo em favor da classe dominante. Essa, por sua vez, estendia o seu controle para além do trabalho e do processo produtivo, isto é, estendia a sua dominação ao Estado e para outras instituições (CARNOY, 1988).

No “Manifesto do Partido Comunista (1848)”, escrito com a colaboração de Engels, Marx também expôs o seu entendimento sobre a natureza de classe do Estado Moderno, reafirmando a subordinação direta dessa esfera à sociedade burguesa. Marx e Engels definem o Estado nesse documento como “[...] um comitê para administrar os negócios coletivos da classe burguesa [...]” (MARX e ENGELS, 1998, p.7 apud MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 39), revelando ainda que as

“[...] suas formas institucionais se valeriam da coerção ou da opressão para exercer suas funções e o domínio de classe burguês” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 39).

Cabe esclarecer que essa concepção presente no Manifesto foi esboçada em um contexto onde Marx e Engels tinham uma apreensão considerada “restrita” sobre os fundamentos do Estado. Conforme Coutinho (1996), essa formulação evidenciava que a materialidade institucional do Estado para os jovens Marx e Engels estava limitada aos aparelhos repressivos e burocrático-executivos, o que conformava uma concepção “restrita”. Além disso, a identificação do Estado como “comitê executivo” e “poder de opressão” refletia a essência dos Estados capitalistas com que se defrontaram os filósofos no período de elaboração do Manifesto, em 1848.

Contudo, Marx em uma fase de maturidade intelectual, que o permitiu detectar outras determinações e mediações em relação aos antagonismos de classes e, de certo modo, abandonar algumas ideias esboçadas em suas obras de juventude, deixou transparecer, conforme discute Yamauti (2004, p. 164), uma noção de que o Estado transcenderia a “simples defesa dos interesses dos capitalistas” e “a mera opressão da classe trabalhadora”, na sua Obra “O Capital”.

Engels, por sua vez, desenvolveu uma nova formulação do conceito de Estado. Embora não desconsiderasse a perspectiva sobre a natureza de classe do poder estatal, passou a conceber que essa dominação também era reflexo dos mecanismos de legitimação criados para garantir o consenso dos governados. Por esse ângulo, o Estado não apenas seria um “poder opressivo”, mas também resultado de um “pacto” ou “contrato” (COUTINHO, 1996, p.27).

Essa nova compreensão foi exposta na sua Obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (1894), na qual afirmou que o Estado refletia a necessidade da regulamentação jurídica dos antagonismos de classe, no sentido de refreá-los, estabelecendo, para tanto, determinados equilíbrios na correlação de forças entre capital e trabalho. Dessa maneira, o Estado passou a ser considerado também como um momento de mediação da luta de classes, ainda que contraditório, provisório e transitório, como destaca GRUPPI (1986).

Nas teorias clássicas destaca-se ainda a leitura de Antônio Gramsci (1891-1937) sobre o Estado e a Sociedade Civil. As contribuições desse intelectual foram inovadoras em virtude do mesmo ter realizado uma interpretação e uma problematização do Estado capitalista a partir da formulação de novos conceitos,

que foram desenvolvidos em razão das novas determinações históricas do período vivenciado por ele, o qual foi marcado pela crise do Estado liberal e pela consolidação da hegemonia do padrão de acumulação capitalista no contexto do século XX.

Gramsci, teórico do campo do materialismo-histórico, ao buscar responder as novas determinações sociais, econômicas e políticas evidenciadas na realidade das sociedades dos países de capitalismo mais avançado, inaugurou a discussão sobre o Estado Ampliado. A complexificação do Estado e das questões relativas à conquista de poder na sociedade capitalista gestou uma nova esfera pública “ampliada” em decorrência de uma maior socialização da política (COUTINHO, 1996, p. 52-53), como será abordado mais adiante.

No entanto, segundo Coutinho (1996), os novos elementos apresentados por Gramsci não suprimiram a essência da teoria “restrita” de Marx e Engels, como a natureza de classe e o movimento repressivo do Estado. Na verdade, Gramsci redimensiona a discussão com o acréscimo de novas determinações, a exemplo da relação dialética entre a sociedade civil e a sociedade política.

Ao realizar a sua investigação, Gramsci captou essas esferas da realidade como um momento da superestrutura, introduzindo, dessa maneira, uma perspectiva considerada inovadora no âmbito da tradição marxista. Conforme Bobbio (1982), a sociedade civil na percepção desse teórico não pertencia ao momento da estrutura, como assim concebeu Marx. Para Gramsci, a sociedade civil integrava a superestrutura.

A sociedade civil e a sociedade política, para o teórico, seriam responsáveis por articular e reproduzir as relações de poder. A articulação entre tais esferas formava o Estado em sentido amplo: “[...] sociedade política + sociedade civil, isto é, a hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000, p. 244).

A partir dessa interpretação, Gramsci evidenciou que a sociedade civil e a sociedade política tanto poderiam ocupar-se em garantir a manutenção quanto à transformação de uma determinada formação econômica e social, dependendo, no entanto, dos interesses de uma classe social fundamental no modo de produção capitalista. Todavia, esse movimento de manutenção ou de transformação se diversificava em ambas as situações (COUTINHO, 1996, p 54).

No horizonte desse entendimento, Gramsci constatou que na esfera da sociedade civil as classes empreendiam esforços para exercer a sua hegemonia;

Assim, cooptavam aliados aos seus projetos por meio da direção e do consenso. Desse modo, Gramsci caracterizou essa esfera como o âmbito onde eram formuladas e disseminadas as ideologias e os valores simbólicos. Faziam parte dessa esfera os organismos privados e voluntários, tais como escolas, igrejas, partidos, movimentos sociais, meios de comunicação, empresas, formas de organização da cultura, dentre outros – sendo esses denominados de “aparelhos privados de hegemonia”.

A sociedade política, por seu turno, foi considerada a esfera onde se era exercida uma ditadura, uma dominação assentada na coerção. Foi caracterizada, nesse sentido, como um conjunto de aparelhos que a classe dominante mantinha o monopólio legal da força e da violência, visando à dominação. Integrava essa esfera o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, dentre outros - sendo os mesmos denominados de “aparelhos coercitivos de Estado”.

Embora indicasse as distinções estruturais e funcionais entre tais esferas, apontando inclusive a relativa autonomia que a sociedade civil apresentava frente ao Estado (sentido estrito: Estado-coerção), Gramsci argumentava a existência de uma relação dialética de “identidade-distinção” entre sociedade civil e sociedade política.

Semeraro (1999, p. 76-79) afirma que a capacidade de Gramsci de perceber a “unidade na diferença e a diferença na unidade” possibilitou que o mesmo realizasse a sua crítica à concepção instrumental de Estado, bem como identificasse na sociedade civil uma esfera consideravelmente mais abrangente, que englobava além das iniciativas econômicas, a manifestação das forças ideológicas, políticas e culturais que conformavam a hegemonia.

Gramsci constatou que entre a sociedade civil e a sociedade política existia uma relação orgânica, ou seja, não era possível refletir sobre um desses elementos sem se referir ao outro. Essa íntima relação, no seu entendimento, viabilizava a conservação da hegemonia da classe dominante, posto que a conexão entre a coerção e o consenso assegurava a supremacia de um grupo sobre o conjunto da sociedade, bem como a legitimava na constituição no poder (SEMERARO, 1999).

O Estado, nesse sentido, compreendia não apenas o aparelho governamental, com seus mecanismos repressivos, mas também os organismos da sociedade civil, com seus aparelhos privados de hegemonia. Em outros termos, o Estado fazia uso tanto da coerção quanto do consenso: utilizava o seu aparato coercitivo para favorecer a manutenção do projeto burguês de dominação,

reprimindo qualquer movimento de contestação à ordem estabelecida; e por intermédio dos aparelhos privados de hegemonia, estabelecia o consenso, que se afirmava através da universalização de valores e interesses particulares da classe dominante.

Diante desse contexto, Gramsci apreendeu que a sociedade civil cumpria uma funcionalidade dentro do Estado, que seria a de ser o lugar de decisão da hegemonia, ou seja, o lugar onde os diversos projetos de sociedade estavam em disputa, até predominar um que determinasse o direcionamento econômico, político e cultural na sociedade. No âmbito do Estado burguês, o projeto hegemônico era o da classe dominante, a burguesia. Essa capacidade da burguesia em consolidar a sua hegemonia, conferia-lhe o papel de classe dirigente (SEMERARO, 1999).

A disseminação da ideologia burguesa além de propiciar a naturalização da pobreza, mascarava as estruturas que conformavam a dominação política e a exploração econômica vivenciada pela sociedade, principalmente pelas classes subalternas. Por isso Gramsci compreendia o Estado como “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331).

Em relação à sociedade civil é interessante pontuar que para Gramsci essa esfera não era homogênea, visto que nela tanto se identificavam embates de valores e interesses diversos quanto à existência de diálogos e consensos, o que revelava a sua contradição. A sociedade civil na sua percepção era uma arena da luta de classes, âmbito de disputas entre uma diversidade de forças e grupos sociais pelo direcionamento político-ideológico da sociedade, ou seja, constituía o espaço de disputa pela hegemonia de um grupo dirigente sobre toda sociedade. Nessa dinâmica se verificava que a luta pela hegemonia não ocorria apenas entre a classe dominante, mas também entre essa e as classes subalternas.

Assim compreendeu que a sociedade civil era o espaço onde os diversos sujeitos sociais poderiam se organizar e constituir livremente o “bloco histórico”<sup>2</sup>. Nesse âmbito as classes subalternas também tinham a possibilidade de articular as suas lutas a fim de romper com a supremacia da classe dominante e, com isso,

---

<sup>2</sup>Em Gramsci, o bloco histórico refere-se a uma unidade dialética entre as forças produtivas, as relações sociais de produção, as ideologias, a cultura, a política, as religiões em um dado momento histórico, ou seja, a unidade entre a estrutura econômica e a superestrutura social.

engendrar a emancipação social e política das massas populares. Entretanto, era primordial na percepção de Gramsci uma “filosofia da práxis” para “[...] forjar um bloco intelectual-moral que torne politicamente possível um progresso intelectual de massa e não apenas de pequenos grupos intelectuais” (GRAMSCI, 1999, p. 103).

Simionatto (2009) esclarece que no pensamento gramsciano a superação da condição de subalternidade seria possível através do estabelecimento de novos modos de apreender a realidade, isto é, por meio da elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, capaz de impulsionar a ultrapassagem do senso comum (enquanto expressão ideológica das classes dominantes) e a constituição de uma contra-hegemonia das classes subalternas.

Gramsci apontava a importância da educação da grande massa dos homens no processo de superação da subalternidade e da conquista da hegemonia. Através de um movimento educativo, impulsionado pelos partidos políticos, os homens poderiam chegar a um nível de consciência de classe, que possibilitaria a compreensão crítica sobre as contradições inerentes à ordem capitalista, bem como a politização das suas lutas ao direcioná-las de forma consciente.

Dessa maneira, ao deixar de ser “classe em si” e tornar-se classe “para si”, os homens transcenderiam a condição de “massa de manobra” dos interesses das classes dominantes. Para Gramsci, esse momento socialmente universal, constituído a partir de uma “vontade coletiva”, permitiria reunir os elementos necessários à superação do distanciamento entre “governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos”. Por conseguinte, a abertura de espaços para que o Estado fosse “reabsorvido” pela sociedade civil, de modo a que esse também criasse “tipos novos de humanidade” (SIMIONATTO, 2004, p.47-51).

Para Gramsci, a reabsorção do Estado pela sociedade civil significava a democratização das funções estatais, a constituição de uma sociedade regulada. Isto posto, o “[...] elemento Estado-coerção vai exaurindo-se pouco a pouco e se afirmam elementos cada vez mais numerosos de sociedade regulada” (GRAMSCI, 1977, p. 662 apud SIMIONATTO, 2004, p. 73). Ou seja, as funções de domínio e coerção do Estado seriam gradativamente superadas e substituídas pelas de hegemonia e consenso próprias da sociedade civil.

Destacamos para fins de esclarecimento que Gramsci definiu o conceito de “vontade coletiva” como “[...] uma vontade racional, não arbitrária, que se realiza na medida em que corresponde às necessidades objetivas históricas, isto é, em que é a

própria história universal no momento da sua realização progressiva [...]” (GRAMSCI, 1999, p.202). Dessa forma, demonstrou que a vontade não era simplesmente conduzida por um ato espontâneo, mas, ao contrário, possuía uma direção consciente, teleologicamente planejada, devendo-se observar, para tanto, as condições objetivas da realidade histórica.

Gramsci, portanto, através das suas análises buscou compreender a essência das transformações ocorridas nas sociedades burguesas do final do século XIX e início do século XX. Tais transformações, a exemplo do estabelecimento dos direitos sociais, desencadearam alterações significativas na estrutura jurídico-administrativa e nos padrões de compromisso do Estado liberal. Este, por sua vez, foi gradativamente sendo substituído por um Estado intervencionista e de “Bem-Estar”.

Observando as sociedades capitalistas da Europa, Gramsci constatou o crescimento da participação das massas no cenário político. O surgimento de uma série cada vez maior de movimentos sociais, partidos políticos de massa, sindicatos e associações, a seu ver, contribuíram para por em questão as bases do poder burguês.

A entrada dessas organizações no cenário político propiciou de forma significativa a modificação do modelo de representação assentado na relação direta entre o indivíduo e o Estado, deixando claro que o comando desse (em sentido estrito) já não assegurava a conservação do domínio político pela burguesia. Foi desse modo que, aos poucos, a esfera pública “restrita” cedeu lugar a uma nova esfera pública “ampliada” (COUTINHO, 1996).

Essas transformações demandaram uma reorganização do Estado, visto que no contexto de crise econômica e de um maior protagonismo das massas era necessário rever os mecanismos de dominação burguesa. Então, o Estado nesse período não se limitou ao exercício da coerção, também passou a se valer de um conjunto de relações ideológicas e culturais para obter o consentimento do conjunto da sociedade em torno do projeto burguês de governo.

A burguesia ao constatar os limites do Estado (em sentido estrito) em garantir a sua manutenção enquanto classe dominante, diante da ameaça de uma revolução das massas, passou a atender algumas reivindicações das classes trabalhadoras, a exemplo do acesso aos direitos políticos, sociais e trabalhistas. Nessa conjuntura, o Estado teve de ampliar as suas funções e os seus compromissos para atender às demandas populares, sendo esse o instante em que o Estado estendeu as suas

bases de poder na sociedade (NÉSPOLI, 2012).

Esse movimento realizado pela burguesia foi qualificado por Gramsci de “revolução passiva”<sup>3</sup>. A burguesia empreendeu esforços para conservar a sua hegemonia integrando as classes trabalhadoras no seu campo de influência. Se por um lado a sua estratégia demandou a anuência em relação a algumas requisições das massas, transformando com isto as relações estabelecidas com o Estado, por outro, propiciou a renovação e consolidação da sua dominação, restaurando assim a ordem capitalista.

Embora ressaltasse que a organização e a mobilização das massas tenham sido essenciais para o estabelecimento da democratização política e social no âmbito das sociedades capitalistas, Gramsci destacou que essas conquistas não foram capazes de eliminar a lógica da dominação de classe. Ao contrário disso, o que se percebeu foi a capacidade da burguesia em se restabelecer diante da sua crise de legitimidade, restaurando sob novas condições a dominação do capital sobre a sociedade.

Por isso Gramsci (1971, p.260 apud Carnoy, 1988, p.101) apreendeu a burguesia como uma classe que se situava como “[...] um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico”. Desse modo, Gramsci evidenciou que o poder da burguesia na sociedade contemporânea fundamentava-se, estrategicamente, na articulação entre “governo de massas” e “economia programática” (AMARAL, 2009, p.82 apud NÉSPOLI, 2012, p.67).

De acordo com Néspoli (2012), Gramsci utilizou o termo “governo de massas” para tratar do aumento da participação das massas na política, o que motivou a ampliação da dimensão representativa no interior das relações de poder do Estado burguês. Por “economia programática” se referiu à expansão da intervenção estatal na economia e na sociedade.

Nessa direção, Gramsci salientou que os diversos organismos presentes na sociedade civil, isto é, o que ele denominou de aparelhos privados de hegemonia,

---

<sup>3</sup> Gramsci utilizou o conceito de revolução passiva para apreender o processo de constituição do Estado burguês moderno na Itália. A revolução passiva abordada pelo teórico não se referiu apenas ao processo de unificação italiana e a política do moderantismo conservador, mas também a modernização da produção capitalista para que a Itália tivesse condições de concorrer com a produção das nações mais desenvolvidas na corrida imperialista, ao mesmo tempo em que integrou as classes populares a ordem estabelecida, mantendo dessa maneira a hegemonia das classes dirigentes tradicionais.

tiveram papel fundamental na articulação da totalidade social. No esforço de alcançar a adesão e o consentimento das classes trabalhadoras em prol do projeto burguês que conduzia o Estado, tais organismos foram responsáveis pela difusão da ideologia e dos valores burgueses.

A tarefa primordial de produzir a reforma intelectual e moral necessária a essa conformação cultural e política ficou a cargo dos intelectuais. Nas palavras de Gramsci

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito [...]. Se não todos os empresários, pelo menos uma elite deles deve possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, até o organismo estatal [...] (GRAMSCI, 2001, p.15).

Como “[...] “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político [...]”, os intelectuais atuavam na obtenção do “[...] consenso “espontâneo” dado pelas massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social [...]” (GRAMSCI, 2001, p.21), bem como intervinham no âmbito

[...] do aparelho de coerção estatal, que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [...] (GRAMSCI, 2001, p.21).

Gramsci expôs através dos seus estudos toda a complexidade que envolvia a interação entre o Estado e sociedade civil. Desvelando a relação dialética existente entre essas esferas da realidade concreta, contrapôs-se à perspectiva liberal, que realizava uma distinção orgânica entre a sociedade civil e a sociedade política, desassociando-as, tal como fossem realidades independentes. Além disso, mostrou que o seu pensamento estava vinculado a um projeto revolucionário, pautado na perspectiva da luta de classes.

Em suma, Gramsci ao investigar as configurações que permearam a relação entre o Estado e a sociedade civil, desvelou como a ampliação do Estado foi essencial no processo de reprodução das relações sociais capitalistas que vigoravam na sociedade civil do século XX. Nesse sentido, é inconteste a sua

contribuição na reflexão crítica acerca da dinâmica da sociedade civil e do Estado.

Como podemos observar, são diversificadas as perspectivas clássicas que buscaram imprimir uma conceituação sobre o Estado e a sociedade civil. A menção a esse arcabouço teórico nos traz subsídios para compreender as relações entre essas esferas no cenário atual, no qual as interações entre Estado e a sociedade se tornaram ainda mais complexas, principalmente em virtude das transformações no campo econômico, político e cultural, empreendidas pelas diretrizes neoliberais.

## **2.2 A relação entre Estado e Sociedade Civil no contexto neoliberal: um campo de consensos e contradições**

Marcada pelos novos padrões e por novos mecanismos de dominação na esfera econômica, assim como pela disseminação de novas ideologias a fim de responder tanto às demandas do âmbito da produção quanto da reprodução social, a conjuntura atual refletiu de maneira significativa na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil. Sobre esse efeito é interessante destacar que historicamente as práticas sociais das classes fundamentais reverberaram no âmbito do Estado.

Gramsci já alertara no século XIX, que a sociedade civil cumpria uma funcionalidade dentro do Estado quanto aos processos hegemônicos, como salientamos no item 2.1 desse estudo. Dessa maneira, no contexto contemporâneo essa dinâmica não é diferente, posto que o Estado continua assegurando a sua direção de classe, entretanto, sob os moldes neoliberais.

Vivemos hoje diante de um cenário de crise estrutural do capitalismo, que engendrou um processo de transformação de todas as esferas da vida social, seja no âmbito da economia, com a reestruturação produtiva, ou no campo das relações políticas, com a redefinição do papel do Estado para o atendimento dos interesses da classe dominante, e na esfera cultural, com os aparelhos privados de hegemonia controlados pela burguesia que empreenderam o consenso em torno das transformações políticas e econômicas postas pela ofensiva neoliberal.

Braga (2003, p. 217 apud MOTA, 2009, p.4) salienta que em conjunturas de crise as classes dominantes movem-se no sentido de suplantarem as tendências que acarretam a queda da taxa de lucros. Nessa dinâmica, exacerbam os métodos de trabalho, alteram o modo de vida da classe trabalhadora e, sobretudo, armam as

bases sociais e políticas que, estrategicamente, permitem tornar os seus interesses privados em universais.

Sob a égide do neoliberalismo constituiu-se uma cultura política da crise, a qual se colocou como condição empreendedora das mudanças consentidas no processo de flexibilização do movimento do capital em âmbito global. A difusão dessa cultura, de acordo com Mota (2000), também foi um artifício utilizado pela burguesia nas últimas décadas do século XX, para suprimir qualquer possibilidade de questionamento ao seu projeto de classe, em virtude das mudanças impostas ao mundo do trabalho<sup>4</sup>, viabilizadas através da redefinição dos mecanismos de consenso hegemônico que outrora possibilitaram a “conciliação” entre capital e trabalho via pacto social-democrático.

No cerne dessa cultura, segundo a autora, estava a estratégia de idear que as adversidades econômicas atingiam indistintamente a todos os países - centrais e periféricos – e que não haveria alternativas para a superação da crise que não fossem pela ordem capitalista. Com esse esquema a burguesia empreendeu uma verdadeira reforma intelectual e moral no intuito de recompor as bases da sua hegemonia como uma classe dirigente/dominante no cenário internacional.

Na leitura gramsciana, uma classe é dirigente e também dominante quando exerce a direção dos grupos aliados e o domínio das classes adversárias, a fim de manter a sua supremacia no conjunto da sociedade. Essa classe exerce a supremacia enquanto consegue manter articulado o grupo de forças heterogêneas, impedindo que as contradições entre essas forças possam gerar uma crise na ideologia dominante (GRUPPI, 1978).

Por intermédio do discurso da crise, a burguesia direcionou o debate sobre a situação econômica, política e social contemporânea para uma crítica da ação reguladora do Estado, instaurando, em vista disso, uma interpretação de que a crise

---

<sup>4</sup>Essas mudanças foram resultado do processo de reestruturação produtiva iniciada a partir da década de 1970. Como “expressão particular de um movimento geral”, a reestruturação produtiva foi uma iniciativa que objetivou estabelecer um novo “equilíbrio” para a acumulação do capital, tendo como requisito basilar a reorganização do papel das forças produtivas no processo de recomposição do ciclo de reprodução do capital tanto no âmbito da produção quanto no âmbito das relações sociais (MOTA, 2000, p. 65 - 67). Montañó (2010, p.27), por sua vez, salienta que a reestruturação produtiva operou uma “verdadeira pulverização e um ocultamento da maioria trabalhadora”. Fragmentação refletida através da heterogeneização dos setores trabalhadores em virtude da complexificação do processo produtivo. Contexto em que o trabalhador também foi obrigado a adotar uma postura defensiva e individualizada diante da ameaça contínua de desemprego e de redução do padrão de vida. A ameaça que incidia sobre o trabalhador nesse período o levou a inclinar-se mais por preservar alguns direitos já conquistados do que por lutar por um projeto alternativo ou trabalhista.

do capital estaria relacionada à presença/ausência do Estado, ocultando, dessa maneira, a correlação de forças existentes entre capital e trabalho como essência da gênese da crise<sup>5</sup> (MOTA, 2000).

Marx já afirmara, no século XIX, que as crises econômicas eram reflexos do caráter contraditório inerente ao desenvolvimento do próprio capital que, por sua vez, apresentava períodos intercalados de prosperidade, de atividades moderadas, de superprodução e de estagnação. Segundo o teórico, esse processo favorecia as ocorrências das crises econômicas generalizadas e cumulativas, que tinham como essência a incompatibilidade entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto (MARX, 1980 apud MONTAÑO, 2010, p. 24).

De acordo com os estudos de Fleury (1994, p.119), no contexto de recessão econômica mundial, que também repercutiu no horizonte político como uma crise orgânica<sup>6</sup>, ganhou espaço forças conservadoras que ao se rearticularem ideológica e politicamente em torno dos princípios liberais, empreenderam, entre as décadas de década de 1970 e 1980, a ofensiva contra a perspectiva democrática assumida por diversos Estados capitalistas, no pós Segunda Guerra Mundial. Ofensiva que também se refletiu, segundo a autora, nas críticas efetuadas contra o padrão de proteção social gestado durante o período do Welfare State<sup>7</sup>.

Essas críticas foram disseminadas sob o argumento de que esse sistema havia introduzido um uma “rigidez no mercado de trabalho”, o que na percepção dos liberais era incompatível com a dinâmica da acumulação capitalista, na proporção em que “desmercantilizava uma parcela considerável da reprodução da força de

---

<sup>5</sup>Historicamente, as crises do capital apresentam relação direta com os processos de resistência da classe trabalhadora frente à exploração capitalista. Desse modo, as transformações empregadas no âmbito da produção para reverter os efeitos do declínio da taxa de lucro, de que é exemplo o processo de reestruturação produtiva, estão atreladas ao processo de trabalho, bem como ao controle da força de trabalho.

<sup>6</sup> De acordo com Mota (2000), da perspectiva política, a crise dos anos 80 foi concebida como uma crise orgânica, posto que os “esgarçamentos” das ideologias e dos projetos sociais acarretaram implicações nas formas de superação da crise nesse período. Assim esclarece que nessa crise também estavam incursos os processos sociopolíticos e culturais, expressos nas questões referentes à relação entre sistema econômico e regime político, à correlação de forças entre classes e à definição de projetos sociais.

<sup>7</sup>Fleury (1994, p.125), ao realizar a busca por uma teoria do Welfare State, caracterizou esse fenômeno, a partir da contribuição de diferentes estudiosos, como um conjunto de medidas políticas, de caráter econômico e social, que foram implementadas em grande parte dos países ocidentais, desde a Segunda Guerra Mundial. Essas medidas surgiram em resposta ao “processo de modernização” e acabaram por viabilizar uma “integração mecânica” nas sociedades industrializadas que apresentavam um elevado nível de mobilização das classes sociais. Acrescenta ainda que essa integração foi viabilizada por intermédio do compromisso keynesiano, através do qual se buscava a conciliação entre desenvolvimento capitalista e democracia mediante o estabelecimento de políticas de pleno emprego e segurança social.

trabalho” (FLEURY, 1994, p.120).

Além disso, afirmavam que em consequência disso, o Welfare State também contribuía para o “desestímulo ao trabalho” na medida em que os esquemas protetivos tornavam “a mão-de-obra menos ajustada às variações estruturais e tecnológicas da economia”, além de tornar o excedente populacional relativo cada vez mais dependente do Estado (FLEURY, 1994, p.120).

Na realidade, essas concepções abriram o caminho para a emergência das proposições neoliberais, as quais, na sua essência, representaram um resgate das teses liberais delineadas no século XIX. Embasadas nas ideias do liberalismo econômico, essas proposições defendiam a realização de ajustes no intuito de reduzir a intervenção do Estado e de proceder à desregulamentação das leis de mercado. Wilhelm (1994) salienta que o argumento utilizado para sustentar essas diretrizes foi o de que o livre mercado possibilitaria inevitavelmente o progresso da humanidade.

Entretanto, esse pretexto em defesa de uma suposta liberdade expressa na livre iniciativa empreendedora logo demonstraria as suas contradições, pois, como afirmou Marx (1971, p. 942), o “reino da liberdade” apenas se realiza onde o trabalho não é condicionado por necessidade e por utilidade exteriormente imposta, situando-se, por natureza, para além da esfera da produção material propriamente dita. De fato, com essa significação, o sentido da liberdade nos moldes neoliberais não promoveria o bem estar humano, uma vez que o trabalho nessa conjuntura submeteu-se cada vez mais às lógicas do mercado e da acumulação do capital (HARVEY, 2008).

Com a proposta da liberdade de mercado, da reestruturação do processo produtivo e da reforma do Estado, a burguesia buscou isentar-se de qualquer responsabilidade com o atendimento das demandas do trabalho. Esse projeto neoliberal, apresentado pelos aparelhos privados de hegemonia do grande capital no Consenso de Washington<sup>8</sup>, impulsionou uma série de ajustes macroeconômicos

---

<sup>8</sup>O Consenso de Washington foi um encontro que ocorreu nos Estados Unidos, em 1989, no qual participaram o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os representantes do governo norte-americanos e os economistas latino-americanos liberais. Esse encontro teve por objetivo discutir alternativas para impulsionar as reformas econômicas dos países ditos em desenvolvimento, a exemplo dos países da América Latina. Como resultado dessa iniciativa, foi elaborado um conjunto de medidas a serem adotadas por esses países, tais como: a disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma fiscal e tributária, abertura comercial e econômica dos países, taxa de câmbio de mercado competitivo, liberalização do

e de reformas estruturais em âmbito global, principalmente nos países periféricos que contraíram dívidas junto ao capital financeiro internacional, a exemplo dos países Latino-americanos, como o Brasil.

O receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington, por seu conteúdo ideológico, afirmou-se “[...] como instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa [...]”. Esse processo não ocorreu de maneira harmoniosa, mas foi permeado por tensões que acentuaram as desigualdades regionais, setoriais e sociais entre os países e no interior deles. Esse movimento na realidade foi reflexo do caráter contraditório da globalização da economia, uma vez que “[...] o elo da organicidade entre o capital hegemônico e o capital subordinado é a desigualdade” (MOTA, 2000, p.80-81).

Considerado por Netto e Braz (2007a) como o primeiro alvo da estratégia do grande capital para findar com as restrições sociopolíticas que cerceavam a sua liberdade de movimento, os Estados Nacionais passaram a sofrer investidas da ideologia neoliberal no que concerne à disseminação da necessidade de redução das suas intervenções no campo social e econômico, sob a justificativa de se constituírem em um anacronismo para a época.

A partir de então se instaurou em diversos países capitalistas um processo de reforma do Estado – ou melhor, de “contrarreforma do Estado”<sup>9</sup> - que foi evidenciado através do combate as dimensões democráticas de intervenção do Estado estabelecidas nos “anos de ouro” do capitalismo. Esse ataque foi implementado por meio da redução no controle das relações de trabalho; da minimização e privatização dos sistemas de proteção social; do repasse à esfera privada e lucrativa de empresas e serviços controlados pelo Estado; da desregulamentação da economia, que incidiu principalmente nos países dependentes e periféricos; dentre outros (NETTO; BRAZ, 2007a).

Embora a burguesia tivesse, através do discurso neoliberal, incentivado a redução da intervenção estatal nas dimensões ora expostas, a realidade mostrou as contradições dessa lógica, uma vez que o capital transnacional e financeiro demandava a ingerência do Estado, principalmente nos países periféricos, na

---

comércio exterior, investimento estrangeiro direto, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e o direito à propriedade intelectual.

<sup>9</sup>Concordamos com Netto e Braz (2007) ao afirmarem que a reforma do Estado na realidade significou em uma “contrarreforma”, visto que a palavra “reforma” nessa conjuntura perdeu o seu significado quanto à referência ao processo de mudanças que impulsionam a ampliação de direitos e de garantias sociais.

viabilização das condições que garantiam a sua plena expansão no período em que se processava a mundialização da economia capitalista.

Incurso nesse movimento em que se empreendeu o redirecionamento da intervenção do Estado, “[...] os assuntos de ordem particular orientaram os de interesse geral e público”, isto é, repercutiu no modo em que os Estados passaram a garantir os compromissos institucionalizados entre os grupos sociais nos espaços nacionais (BEHRING, 2009, p.5). Entretanto, os impactos gerados sobre as atribuições do Estado e nas relações desse com a sociedade civil apresentou contornos diferenciados, dependendo das condições econômicas, políticas e sociais de cada país.

Alinhado com os novos direcionamentos da economia capitalista, o Estado brasileiro submeteu-se cada vez mais aos interesses econômicos, políticos e ideológicos dominantes no cenário internacional e nacional, com a adoção das políticas neoliberais no país a partir dos anos 1990. Desse modo, essa década foi marcada pela abertura comercial e financeira da economia brasileira à competitividade junto aos agentes externos e a crescente internacionalização dos mercados.

Entretanto, essa dinâmica não apenas incidiu na área econômica, também refletiu na defesa da “reforma” do Estado e na relação que o aparato estatal estabelecia com a sociedade civil. Como reflexo das políticas regressivas neoliberais, segmentos da sociedade civil foram estrategicamente chamados para atuar no atendimento das demandas sociais no Brasil, sob a justificativa da democratização do Estado e da ampliação da cidadania. No entanto, essa iniciativa ocorreu contraditoriamente no mesmo momento em que se operava uma ofensiva contra o padrão público de proteção social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

É interessante mencionar que essa dinâmica não ocorreu apenas no Brasil. A participação da sociedade civil no campo da proteção social também foi requerida, por exemplo, no Chile, onde o Estado nos anos 1990 buscou o apoio das organizações não governamentais para a execução dos serviços sociais, criando para tanto o Fundo de Solidariedade e Inversão Social (FLEURY, 1994).

Cabe salientar ainda que esse movimento também foi mediado pela disseminação de uma “cultura do possibilismo” e com ela a defesa do chamado “terceiro setor”. Segundo Montaña (2010), a “cultura do possibilismo”, que se

fortaleceu em meio à crise do socialismo real, gestou-se a partir da difusão da ideia, principalmente junto às classes trabalhadoras, de que o sistema capitalista não poderia ser superado e que uma possível alternativa de mudança ou de maior participação social deveria ser encontrada dentro dessa ordem.

No compasso dessa “cultura possibilista”, que promoveu uma verdadeira naturalização das transformações operadas pelo processo de globalização econômica e pelas reformas neoliberais, ganhou espaço o debate sobre o “terceiro setor”, que por seu turno, contribuiu para que a postura dos trabalhadores, antes orientada pela perspectiva de superação da ordem do capital, passasse a ser de caráter aliancista ante a expectativa de um suposto efeito democratizador dessa esfera.

Montaño (2010) enfatiza diante desse fato que a sociedade civil, de espaço privilegiado de lutas sociais, tornou-se uma instância dócil, um “setor” dito não governamental e não lucrativo que pretensamente agregaria diversos sujeitos na busca da realização do bem comum, estando nesse sentido falsamente situado para além do Estado e do mercado, os quais foram denominados de primeiro e segundo setor, respectivamente. Esse seria mais um dos artifícios da racionalidade hegemônica do capital para segmentar e fetichizar o real. É dessa maneira que “dá-se mais um passo no histórico processo ideológico de despolitização das organizações e atividades populares” (MONTAÑO, 2010, p.149).

Por esse ângulo, houve um esforço de descaracterização da sociedade civil enquanto espaço de explicitação das lutas, conflitos e contradições. Como aponta Duriguetto (2008), a sociedade civil não representa um espaço de articulação de interesses gerais, uma esfera homogênea e a-classista, mas ao contrário: é um campo de correlações de forças, de relações desiguais de poder e de acesso diferenciado a recursos econômicos, políticos e culturais.

Sobre a realidade brasileira, Amaral (2008) salienta que a racionalidade dominante criou uma noção de institucionalidade, que além de ampliar as esferas de participação da sociedade civil no âmbito da gestão estatal, a fim de integrá-la aos seus projetos de reforma, também propiciou a atenuação, quando não a supressão, das formas de dissenso na sociedade.

Tal empreendimento possibilitou que o projeto burguês obtivesse uma legitimidade que se traduziu pelo consentimento ativo da população brasileira, ante os ajustes e reformas demandados pela reestruturação capitalista. Essa estratégia

de tornar a sociedade civil uma potencial colaboradora nas ações do Estado, principalmente na realização das políticas sociais, apresentou-se como constituidora da hegemonia dominante, a qual foi consolidada através da realização de uma aliança entre Estado e sociedade civil nesse período.

Cabe salientar que essa aliança foi estrategicamente mediada pela socialização do discurso de que o Estado brasileiro vivenciava uma crise não só econômica, mas também no modo como o país era administrado. Essa crise, supostamente expressa através da deterioração dos serviços públicos, da crise fiscal e do aumento da inflação, teria sido desencadeada em virtude do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, que foi adotado no país pelos Governos até o início dos anos 1990.

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995).

A difusão das ideias de que o Estado representava um campo do desperdício, do burocratismo e dos privilégios também ganharam visibilidade nesse período. A constituição de um novo bloco histórico capitalista no Brasil cimentou a hegemonia das concepções e das propostas políticas neoliberais, as quais deram corpo a essas ideias no mesmo instante em que buscavam enaltecer o mercado e a empresa privada como instâncias eficientes e inovadoras (BOITO JR., 1996).

Esse movimento contribuiu para o fortalecimento das concepções que argumentavam sobre a crise do Estado no país. Através da formação dessa cultura antiestado, gestada principalmente pelos aparelhos privados de hegemonia como os meios de comunicação de massa, angariou-se a adesão da população ao processo de privatização dos bens e dos serviços públicos, que por seu turno, promoveu um verdadeiro desmonte da esfera pública (SIMIONATTO, 1997).

Desse modo, apresentou-se como um dos elementos do “reformismo” neoliberal, conduzido pelo próprio Estado brasileiro nos anos 90, o desenvolvimento do “Programa de Publicização”. Esse, por seu turno, promoveu tanto a criação de

agências executivas e das organizações sociais, quanto à regulamentação das organizações não governamentais e das instituições filantrópicas para a implementação das políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O “Programa de Publicização” foi constituído no bojo do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, o qual foi elaborado em 1995, por Luís Carlos Bresser Pereira, que estava à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado, no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Através desse Programa buscava-se transferir para a “esfera pública não estatal”<sup>10</sup> a produção de serviços ditos “não exclusivos de Estado”, como por exemplo, os da área social e científica. Essa transferência seria realizada por intermédio de um “sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995).

A justificativa desse processo de “Publicização”<sup>11</sup>, que na realidade significou uma privatização do atendimento das demandas sociais<sup>12</sup>, foi a de que essas entidades e organizações sociais poderiam prestar esses serviços para a população com maior eficiência se comparado ao Estado, uma vez que nesse período o mesmo enfrentava um “problema de governança”, evidenciada por uma suposta incapacidade de gerenciar a implementação das políticas públicas, em virtude da “rigidez e ineficiência da máquina administrativa”. A noção de “eficiência” estava atrelada a uma harmonização entre qualidade e custo reduzido dos serviços prestados (BRASIL, 1995, p. 13-43).

Behring (2003), com base nos estudos de Barreto (1999), aponta que esse movimento, que ganhou impulso com o estabelecimento da Medida Provisória nº

---

<sup>10</sup> Para Bresser Pereira (1998) a esfera pública não estatal era o espaço onde estavam situadas as entidades de controle social e as Organizações Públicas Não Estatais (associações comunitárias, instituições de caridade, ONGs, fundações empresariais e Organizações de Serviço Públicas Não Estatais).

<sup>11</sup> Raichelis (2006) apresenta um significado para o termo “Publicização” que se diferencia daquele utilizado na proposta de “reforma do Estado” por Bresser Pereira. Para a autora, a publicização refere-se a um processo sociopolítico que engloba tanto a organização quanto a representação de interesses coletivos na esfera pública, os quais, por sua vez, podem ser confrontados e negociados a partir da correlação de forças que direcionam as relações sociais na sociedade de classes. A esfera pública é entendida pela autora como o espaço onde são explicitados os interesses em conflito, das disputas em torno de distintos projetos de sociedade e de luta pela hegemonia.

<sup>12</sup> Concordamos com a crítica realizada por Montañó (2010) sobre a consideração de que a transferência de responsabilidade da prestação dos serviços e políticas sociais e assistenciais do Estado para a sociedade civil ou “terceiro setor” se tratar de um processo de publicização. Na concepção desse autor, esse movimento na realidade se referiu a um processo de privatização e não de “publicização”, como assim o fez Bresser Pereira, no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”.

1.591/1997, criando o “Programa Nacional de Publicização”, gerou incertezas em relação à legitimidade das políticas sociais como responsabilidade estatal e a perspectiva das mesmas enquanto horizonte de justiça social, assim como foi indicado pela Constituição Federal de 1998.

A autora salienta, ainda realizando a referência aos estudos de Barreto (1999), que essas instituições e organizações sociais além de estarem suscetíveis ao poder discricionário do Executivo, demonstraram uma vulnerabilidade junto aos grupos de interesses, o que poderia acarretar em uma maior privatização do Estado e o distanciamento das mesmas aos objetivos públicos, uma vez que ao também poderem recorrer a recursos de fontes privadas, estariam sujeitas às ingerências dos interesses privados na prestação dos seus serviços.

Também se constituiu nesse período uma cultura do voluntariado no Brasil, que contribuiu para tornar a atividade voluntária como um dos caminhos para o enfrentamento das manifestações da questão social. Essa cultura ganhou relevância no país no mesmo instante em que ocorreu a ampliação do desemprego, da pobreza, da precarização e flexibilização das relações de trabalho, entre outros. Em vista disso, nada mais vantajoso para o capital do que instigar a comoção e a mobilização dos indivíduos, através do apelo aos valores socialmente reconhecidos, como o amor ao próximo, a generosidade, a compaixão e a solidariedade (BONFIM, 2010).

Montaño (2010, p.186), discute que o fenômeno de afastamento do Estado das suas responsabilidades sociais e da transferência dessa para o âmbito da sociedade civil ou para o chamado “terceiro setor”, apresentou-se nesse período como um “novo padrão de resposta social à questão social, com perda de direitos e de garantias no atendimento de qualidade” para a classe trabalhadora. Essa transferência de responsabilidade, segundo o autor, não ocorreu por motivos de eficiência ou por razões financeiras, mas por questões político-ideológicas.

O incentivo às organizações da sociedade civil ou “terceiro setor” para o atendimento das demandas sociais se realizou não apenas através do repasse de verbas públicas e de isenções fiscais, mas também por meio da constituição de um aparato legal, a exemplo do estabelecimento da Lei Federal nº 9.608/1998 (Lei do Voluntariado); da Lei Federal nº 9.637/1998, que qualificou como ‘organizações sociais’ as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos, cujas atividades estavam voltadas ao ensino, à pesquisa científica, à cultura, à saúde, dentre outros;

da Lei Federal nº 9.790/1999, que regulamentou a atuação social das organizações da sociedade civil de interesse público (MONTAÑO, 2010); dentre outras que foram instituídas no decorrer dos anos 1990 e 2000.

Destacamos que atualmente foi promulgada a Lei Federal nº 13.019/2014 (alterada pela Lei nº 13.204/2015), que se apresentou como um novo marco regulatório da relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, alterando várias legislações anteriores.

Esse movimento promoveu à proliferação das organizações dessa natureza objetivando além da redução da intervenção estatal no campo da proteção social, a desoneração do capital da sua responsabilidade de cofinanciar as ações do Estado. O resultado desse “novo contrato social”, que também articulou uma autorresponsabilização da população mais necessitada pela resolução dos seus carecimentos, foi o deslocamento da perspectiva de solidariedade do conjunto da sociedade pelas respostas às sequelas da questão social, para uma ação individualizada e voluntária, guiada pelos princípios da autoajuda e ajuda mútua (MONTAÑO, 2010).

Entretanto, é interessante pontuar que não podemos realizar generalizações a respeito dos princípios que regem o universo das organizações e entidades da sociedade civil, uma vez que essa esfera também é composta por organizações que se contrapõem a essas práticas, que por seu turno, acabam por reiterar a relação de subalternidade e favor no atendimento das demandas da população (MESTRINER, 2011).

Em virtude desse contexto de contrarreformas, as políticas sociais brasileiras de saúde, previdência e assistência social, que se destacaram como conquistas da classe trabalhadora assegurada pela Carta Magna de 1988, transitaram da lógica democrática para a lógica do capital no curso dos anos 1990. Particularmente, a política de assistência social teve o seu direcionamento, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, alterado significativamente, como abordaremos a seguir.

### **2.3 Entre a Democratização e a Reforma do Estado: implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**

O reconhecimento legal da Assistência Social como uma política pública integrante do sistema de seguridade social representou um avanço na trajetória da proteção social brasileira. Recordemo-nos que a assistência social no país tem a sua origem histórica marcada pela filantropia e pela benemerência, desenvolvida para a população em condições de pobreza, com nulo acesso à atividade produtiva formal. De acordo com Fontenele (2016), a assistência às pessoas em situação de pobreza era uma prática antiga, que emergiu das iniciativas particulares, principalmente vinculadas à Igreja Católica.

Com o estabelecimento da Constituição Federal de 1988, houve um reordenamento do padrão de proteção social que sugeriu a perspectiva de superação da sua compreensão como prática da ajuda e da caridade ao assegurar a primazia da responsabilidade estatal no seu financiamento, planejamento, execução e o acesso da população-alvo ao direito assistencial sem nenhum tipo de contribuição prévia, garantindo ainda a participação da sociedade civil na formulação e no controle das ações implementadas em todos os níveis de governo.

No campo da proteção social, a assistência social teve como atribuição o desenvolvimento das suas ações de forma integrada às demais políticas sociais, a garantia dos mínimos sociais<sup>13</sup>, o provimento das condições para atender as contingências sociais e a promoção da universalização dos direitos sociais. A política de assistência social, desse modo, “[...] configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo” (BRASIL, 2004, p. 31-33).

A proteção social viabilizada pela política de assistência social foi materializada nos diferentes serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Isso, por sua vez, foi reflexo de uma mudança no paradigma assistencialista, que caracterizou o padrão de proteção social até o período da democratização do país, para o modelo socioassistencial, no qual se tinha como expectativa, especialmente, a garantia dos direitos sociais.

---

<sup>13</sup>Conforme Sposati (1997), a noção de “mínimos sociais” na Política de Assistência Social está relacionada ao estabelecimento do nível de cobertura de riscos e de garantias na proteção social. Diz respeito, na realidade, a definição do patamar de dignidade abaixo do qual nenhum cidadão deve estar.

Podemos destacar ainda que o estabelecimento do controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado foi um processo inovador na Assistência social, uma vez que garantiu a participação popular no trato dessa política. Machado (2012) ressalta que o exercício do controle social, enquanto uma conquista constitucional, evidenciou um caráter inovador em virtude da possibilidade das classes subalternas intervirem no campo das políticas sociais, de modo a pautarem os seus interesses junto à sociedade política, na perspectiva de mudança social.

Contudo, apesar da assistência social ter fixado a sua especificidade no âmbito das políticas de seguridade social, e posteriormente terem sido implementados os seus mecanismos viabilizadores, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005), dentre outros, essa política encontra entraves para se consolidar tendo em vista à interferência da ideologia neoliberal, que impulsiona o processo de desresponsabilização do Estado frente à garantia dos direitos socioassistenciais.

Esse processo se refletiu nos próprios mecanismos viabilizadores dessa política social, a exemplo de uma das diretrizes organizativas da política, presentes no texto da LOAS e da PNAS, referente à descentralização político-administrativa. Essa diretriz tanto redefiniu a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quanto também buscou promover uma “renovação” das bases da relação entre o Estado e a sociedade civil.

I - Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais (BRASIL, 2004, p.46).

Esse movimento, que integrou as medidas de contrarreforma do Estado, promoveu a proliferação das organizações e entidades da sociedade civil no desenvolvimento de ações de assistência social<sup>14</sup>. Essa participação da sociedade

---

<sup>14</sup>As pesquisas do IBGE sobre “As Fundações Privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil - FASFIL”, realizada nos anos de 2002, 2005 e 2010, nos mostra a evolução do quantitativo das organizações e entidades da sociedade civil que prestam serviços de assistência social no país. De acordo com essas pesquisas, em 1996, havia 13.953 mil instituições que desenvolviam ações especificamente na área da assistência social; em 2002, o quantitativo aumentou para 32.249 mil; em 2005, o quantitativo foi de 39,4 mil; e, em 2010, houve um decréscimo para 30,414 mil organizações. Cabe salientar que a pesquisa realizada em 2010, passou por modificações no que diz respeito ao seu trato metodológico que, conseqüentemente, trouxe impactos nos seus resultados. De acordo com

civil foi mediada por relações de “parceria” com o Estado, onde essas entidades e organizações sem fins lucrativos ou filantrópicos deveriam atuar de forma complementar as ações do Estado.

No entanto, como salienta Mestriner, o que ocorreu foi um predomínio das mesmas no campo dessa política social. Segundo a autora, constituiu-se, em vista disso, um embate da assistência social, considerada constitucionalmente como uma política pública, com a prática da filantropia e o dilema na reformulação da relação do Estado com essas organizações, conformando, dessa maneira, uma “filantropia democratizada” (MESTRINER, 2011, p. 293).

Dado a maior participação dessas organizações e entidades no campo da assistência social, Yasbek (1995) enfatiza que, a despeito do seu reconhecimento como uma política de seguridade social, a assistência social a partir dos anos 90 passou por um processo de refilantropização das suas formas de respostas à questão social.

Behring e Boschetti também destacam que, diante do contexto de hegemonia neoliberal, a assistência social foi a política que mais sofreu para se consolidar como uma política pública e para superar determinadas particularidades históricas, dentre as quais a “[...] manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 161).

Embora a primazia da responsabilidade no campo da assistência social fosse do Estado, o estabelecimento de uma relação de “parceria” com a sociedade civil acabou por escamotear o dever estatal nessa área. O Estado passou a valer-se de estratégias de delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções via mecanismos de convênios e atribuição de certificados. Entretanto, essas práticas, na realidade, apenas reproduziram “o passado no presente”, o qual, no contexto do estabelecimento da constituição cidadã, propunha-se ser “democrático, público e garantidor de direitos” (MESTRINER, 2011, p.293).

O Estado conservou, sob nova roupagem, o princípio da subsidiariedade na sua relação com as organizações e entidades da sociedade civil. Esse princípio, por

---

o IBGE (2010), essas mudanças metodológicas se fizeram necessárias em virtude da adoção de novos critérios de seleção de unidades ativas, de uma nova classificação, denominada de Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), bem como de alterações nas regras de identificação das Fundações e Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL.

seu turno, eximiu historicamente a responsabilidade estatal no campo da proteção social. Conforme Mestriner (2011), esses modelos de regulação da filantropia se modificaram mais pelo nível de recursos orçamentários destinados pelo Estado para essas ações, pelas alternativas de captação e repasse que proporcionou a esse setor, do que pela natureza da atenção prestada por essas organizações e entidades aos beneficiários da política de assistência social.

É dessa maneira, ainda segundo a autora, que a pretensa relação de “parceria” logo reiterou práticas históricas no âmbito da assistência social, as quais estiveram longe de representar direitos sociais, uma vez que corresponderam apenas a atos benemerentes, caritativos, voluntários, que apenas perpetuavam a lógica do favor e a condição de subalternização do público-alvo dessa política.

Além disso, a conservação desse modelo de regulação da relação entre o Estado e a sociedade também contribuiu para a permanência do assistencialismo e do clientelismo no acesso discricionário, individual, aos recursos públicos e ao sistema de renúncia fiscal, o que do mesmo modo colaborou para a negação da assistência social enquanto uma política pública afiançadora de direitos (MESTRINER, 2011).

Assim, afirma-se que essa relação estabelecida entre o Estado e as organizações da sociedade civil, delineada pela ofensiva neoliberal, impôs desafios para a política de assistência social. Nesse caso, Teixeira (2011) discute que o principal desafio foi de

[...] garantir direito no campo privado, considerando a cultura que embasa o trabalho social dessas organizações, historicamente fundado no dever moral, na filantropia e benemerência, sem qualificação técnica, com trabalho voluntário, sem planejamentos sistemáticos das ações, sem publicidade dos atos administrativos, fundados na lógica do favor e não do direito, mesmo com financiamento público (TEIXEIRA, 2011, p.5).

Embora tanto o SUAS tenha definido os parâmetros para a provisão dos benefícios, serviços, programas projetos para toda rede socioassistencial, quanto os outros mecanismos legais criados para requalificar os serviços prestados principalmente por essas entidades da sociedade civil, no que diz respeito à gratuidade do atendimento, a continuidade das ações, a planificação, ao provimento de instalações adequadas às atividades desenvolvidas e as condições dos usuários, bem como a transparência das suas ações em relação ao emprego de recursos públicos, o que se percebe é a dificuldade na realização do controle das atividades

das organizações da sociedade civil (TEIXEIRA, 2011).

Tais dificuldades se relacionam com o caráter híbrido que as organizações da sociedade civil assumem, posto que, segundo critérios de conveniência, podem apresentar uma face pública ou privada. Nesse caso, Silva (2003 apud TEIXEIRA, 2011), pontua que para ter acesso aos recursos do Estado, essas organizações adotam uma face pública, mas ao serem submetidas à fiscalização e cobradas quanto à definição de normas de atendimento e de relações trabalhistas, assumem uma face privada.

As informações aqui apresentadas fazem perceber que muitos impasses ainda estão presentes na política de assistência social a partir dessa relação entre o Estado e a sociedade civil. Como abordamos nos itens 2.1 e 2.2, a sociedade civil não é uma esfera homogênea, é constituída por entidades não governamentais de natureza e interesses diversos.

Assim, em tempos de busca pela consolidação do SUAS, através das estratégias de aprimoramento da gestão da política de assistência social e de qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais, cabe questionarmos como vem se concretizando essas diretrizes nas entidades da sociedade civil que atuam no âmbito dessa política nos municípios do país, sobretudo, os dirigidos às pessoas idosas.

### **3 SUAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL: A DIALÉTICA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS**

#### **3.1 Marco regulatório da política de atendimento ao idoso: da filantropia ao direito de acesso à rede socioassistencial do SUAS**

No Brasil, a proteção social à pessoa idosa teve o seu marco, enquanto perspectiva de uma atenção voltada à garantia de direitos seja no campo da saúde, da previdência ou da assistência social, a partir do estabelecimento da Constituição Federal de 1988. Essa normativa jurídica, além de reconhecer os idosos, tanto quanto outros segmentos sociais, como sujeitos desses direitos sociais, determinou especificamente no seu Artigo 230, o dever da família, da sociedade e do Estado de amparar essa população.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988).

Não podemos desconsiderar a existência de ações protetivas em prol do segmento idoso que antecederam aquelas asseguradas pela Carta Magna de 1988. Entretanto, essas medidas instituídas pelo Estado nas primeiras décadas do século XX, estavam direcionadas à proteção dos idosos vinculados a uma atividade produtiva formal, através da política previdenciária.

A política previdenciária, por seu turno, configurou-se como um dos mais antigos mecanismos de proteção social, que assegurava o acesso à renda aos trabalhadores impedidos de trabalhar, tanto em virtude do envelhecimento quanto em decorrência de doenças, acidentes, invalidez, morte, dentre outros. Conforme Teixeira (2008) tratava-se de uma política que se tornou um dos principais dispositivos de intervenção do Estado e de inserção seletiva e controlada da classe trabalhadora.

Baseada na lógica de seguro, a política previdenciária foi reflexo das estratégias do governo brasileiro, principalmente a partir dos anos 1930, de intervir antecipadamente no atendimento das demandas dos trabalhadores a fim de refrear qualquer empecilho à reorganização do processo de acumulação econômica.

Desse modo, nesse período as relações entre capital e trabalho passaram a

ser mediadas pelo Estado, que estabeleceu em vista dessa regulação um novo trato à “questão social”, que além de ter propiciado garantias previdenciárias, também promoveu o direito sindical e trabalhista (TEIXEIRA, 2008).

No entanto, é oportuno esclarecer antes de discutirmos acerca da inserção seletiva e controlada da classe trabalhadora brasileira à proteção afiançada por esse mecanismo de enfrentamento à questão social e tecermos considerações sobre a relação entre capital/trabalho no país nessa década, que os direitos previdenciários, assim como as políticas sociais dirigidas às pessoas idosas, historicamente caminham no encalço das trajetórias das lutas operárias.

A referência a essas lutas se faz necessário por conter elementos fundamentais que auxiliam na compreensão dos antagonismos provenientes da relação entre capital/trabalho e, sobretudo, das contradições contidas na intervenção do Estado brasileiro na implementação dos sistemas de proteção social, presentes na realidade da operacionalização das políticas sociais até os dias atuais.

A gênese dos sistemas previdenciários no mundo remonta ao século XIX. Surgiram a partir das lutas operárias travadas contra a exploração do trabalho e as péssimas condições de vida impostas pelo capital, notadamente na Inglaterra e na França, que já haviam estabelecido o seu processo de industrialização.

Na Inglaterra foram instituídas por iniciativas dos próprios trabalhadores as chamadas *friendly societies*, que consistiam em organizações mutuais para a garantia da proteção social destes diante das situações de desemprego, doenças e envelhecimento. Na França também existiram sociedades mútuas de previdência financiadas com os recursos da classe trabalhadora, mas que atuavam de forma clandestina dada a proibição da presença de associações profissionais estabelecida pela Lei *Le Chapelier* (TEIXEIRA, 2008).

A condição de vida do operário moderno nesse período estava “longe de se elevar com o progresso da indústria” em razão de encontrar-se “abaixo das condições de sua própria classe: o trabalhador torna-se um indigente e o pauperismo cresce ainda mais rapidamente do que a população e a riqueza” (MARX; ENGELS, 2005, p.50).

O pauperismo é um fenômeno que na ordem burguesa não decorre de um quadro geral de escassez dado pelo baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas, como ocorreu em sociedades anteriores. É produto de uma escassez constituída socialmente, em razão de ser (re)produzida em um momento histórico

onde o nível de desenvolvimento das forças produtivas permite a sua superação. Isso porque objetivamente se teriam condições de responder as necessidades da população, sejam elas materiais ou sociais (MOTA, 2012; NETTO, 2001).

#### O pauperismo constitui na perspectiva crítica

[...] o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza (MARX, 1996, p.273).

Essa realidade vivenciada pela classe trabalhadora decorre da lei geral da acumulação capitalista, que demarca o caráter contraditório da relação entre capital e trabalho, onde a exploração da força de trabalho e a “produção progressiva de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva”, constituem a “alavanca da acumulação capitalista” (MARX, 1996, p. 260-263).

Isso porque enquanto a realização da exploração do trabalho empreende a valorização do capital, vez que a força de trabalho tem a potencialidade gerar valor, a existência de uma população adicional relativamente supérflua interessa ao capital por estimular a concorrência entre os trabalhadores, fragmentando-os.

O exército industrial de reserva pressiona durante os períodos de estagnação e prosperidade média o exército ativo de trabalhadores e contém suas pretensões durante o período de superprodução e paroxismo. A superpopulação relativa é, portanto, o pano de fundo sobre o qual a lei da oferta e da procura de mão-de-obra se movimenta. Ela reduz o raio de ação dessa lei a limites absolutamente condizentes com a avidez de explorar e a paixão por dominar do capital (MARX, 1996, p. 269).

Esse caráter antagônico da acumulação capitalista, que por sinal está presente em todos os seus estágios de desenvolvimento, se revela na equação de que quanto maior a proporção da produção da riqueza social e da valorização do capital, que se consolidam absolutamente através da força produtiva dos trabalhadores, tanto maior se apresenta o exército industrial de reserva. Isto é, o exército industrial de reserva cresce na mesma grandeza que a geração de riqueza.

Assim, quanto maior a proporção da camada social do lumpemproletariado - constituída segundo Marx (1996), pelos aptos para o trabalho, pelos órfãos e crianças indigentes, bem como pelos degradados, maltrapilhos e incapacitados para o trabalho, tais como os deficientes, os doentes, dentre outros -, tanto maior será o pauperismo, ou seja, maior será o contingente sem acesso efetivo a bens e serviços,

vivendo em situação de penúria e de miséria. Essa, por sua vez, é a lei geral da acumulação capitalista desvelada por Marx, no capítulo XXIII, da sua obra “O Capital”.

É interessante pontuar que na constituição do exército industrial de reserva, os trabalhadores com idade avançada são os seus potenciais integrantes. De acordo com Teixeira (2008), o capital “cria um ciclo de vida produtivo” para a força de trabalho, segundo os seus padrões de “utilidade” e “uso”. Desse modo, ao perder o seu “valor de uso” para a lógica do capital, em que pese o uso extensivo e intensivo da sua força de trabalho que acelera a sua degradação natural, “os trabalhadores idosos atingem um potencial desumanizante de “supérfluos” para o capital e de peso morto do exército industrial de reserva” (TEIXEIRA, 2008, p.134).

Na conjuntura em que se ergue a possibilidade de uma efetiva “eversão da ordem burguesa”, de que é exemplo a Revolução de 1848, onde se evidencia a passagem da classe trabalhadora “da condição de classe em si a classe para si”, ou seja, a tomada da consciência política de que a “questão social” é inerente à sociedade capitalista e que a sua superação depende da supressão dessa sociedade, a burguesia se vê obrigada a adotar medidas de enfrentamento à “questão social” (NETTO, 2001, p.43-44).

A “questão social” além de ser concebida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura (IAMAMOTO, 2007). Também retrata a formação e desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário político da sociedade, ao exigir o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado e a intervenção nas suas condições de vida e trabalho para além da caridade e repressão, como destacam Iamamoto e Carvalho (2006).

O Estado e as frações da sociedade compostas pelas classes dominantes são pressionados pelas lutas operárias a atender às reivindicações trabalhistas, de modo a garantir as condições objetivas da produção e da reprodução do capital. O Estado que passa a mediar essa relação entre capital e trabalho é o burguês, que nada mais é do que o Estado capturado pela classe dominante, ou seja, pela burguesia, como salientaram Marx e Engels no século XIX. Essa captura se realiza dado à incapacidade da burguesia “de continuar desempenhando o papel de classe dominante e de impor à sociedade, como lei suprema, as condições de existência da sua classe” (MARX; ENGELS, 2005, p.50).

Mandel (1977) relembra que para a teoria marxiana o Estado burguês foi

constituído em um determinado estágio evolutivo da humanidade em que se configurou a divisão da sociedade em classes. Esse Estado apresenta-se como instrumento que a classe dominante utiliza para manter o domínio e difundir os seus interesses de classe sobre o conjunto da sociedade. Dessa maneira, “o poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX; ENGELS, 2005, p. 59).

Embora essa concepção restrita de Estado formulada por Marx tenha sido por ele posteriormente amadurecida, ao considerar também outros elementos envolvidos na sua organização, que estariam além da mera opressão da classe trabalhadora, como destacamos no item 2.1, é fato que esse teórico denunciou a natureza de classe do Estado, assim como também o fez Gramsci a partir de uma compreensão ampliada: “O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo [...]” (GRAMSCI, 2000, p.41).

No Brasil essa dinâmica entre capital e trabalho e as contradições dela decorrentes se instalaram com o processo de industrialização, evidenciado entre o final do século XIX e início do século XX. É a partir dos anos 1930 que se tem configurado de fato o início da hegemonia do modo de produção capitalista no país, conforme Teixeira (2008). A nação que até o final do século XIX detinha uma economia predominantemente agroexportadora, pautada em relações escravistas de produção, passou a constituir o seu proletariado como trabalhador livre e as burguesias locais como frações de classe componentes da sociedade civil.

É nesse contexto que eclodem as lutas operárias por questões salariais, redução da jornada de trabalho, regulamentação do trabalho de “menores” e das mulheres, por aposentadorias. Mas, apenas no momento em que se conforma o pacto entre as frações dominantes tradicionais e emergentes da sociedade, para promover a industrialização no país mediante o modelo de substituições de importações, que se lança o elemento essencial ao processo de expansão da acumulação: a regulação da relação capital/trabalho (TEIXEIRA, 2008).

Para empreender essa regulação e o devido controle sobre a luta dos trabalhadores, o Estado foi capturado por essas frações dominantes, particularmente pela burguesia emergente, de modo a garantir as condições necessárias ao desenvolvimento da economia capitalista. A esse respeito o Estado brasileiro tem

confirmado o seu papel de “protagonista das revoluções passivas”, como analisa Coutinho (1992) a partir de uma análise gramsciana.

[...] o Estado brasileiro teve historicamente o mesmo papel que Gramsci atribui ao Piemonte, ou seja, o de substituir as classes sociais em sua função de protagonista dos processos de transformação e o de assumir a tarefa de “dirigir” politicamente as próprias classes economicamente dominantes (COUTINHO, 1992, p.126).

Nessa acepção, as classes dominantes estabelecidas no país sempre exerceram a função de domínio, mas não de direção da sociedade, o que permite sinalizar que essas frações realizam uma “ditadura sem hegemonia”, característico das “revoluções passivas”, em que as transições/transformações são efetuadas pelo “alto”. Embora o deslocamento de poder tenha historicamente ocorrido entre as classes dominantes, esses segmentos jamais exerceram uma efetiva função hegemônica diante das massas populares (COUTINHO, 1992).

O Estado brasileiro, como protagonista das transformações políticas e econômicas delineadas na década de 1930, coube à tarefa de exercer o controle sobre a classe trabalhadora, através da regularização da participação sindical e do estabelecimento dos direitos trabalhistas e previdenciários, como sinalizado no início do presente item. Essas garantias, por sua vez, contribuíram para o estabelecimento do consenso necessário às transformações realizadas pelo “alto”, de modo a efetuar a assimilação orgânica dos trabalhadores pelo bloco no poder.

Desse modo, identifica-se que essa captura do Estado ocorre no país quando “a classe burguesa põe-se a si mesma como um organismo em contínuo movimento, capaz de absorver toda a sociedade, assimilando-a a seu nível cultural e econômico; toda a função do Estado é transformada: o Estado torna-se “educador”” (GRAMSCI, 2000, p.271).

Cabe salientar que o “direito”, na percepção de Gramsci, pode levar a “conformação” das massas segundo o fim a ser alcançado, o que na verdade acaba se tornando útil ao grupo dirigente. Para o teórico essa é a atribuição do direito no Estado e na sociedade na realidade dos fatos.

Esta é precisamente a função do direito no Estado e na sociedade; Através do “direito”, o Estado torna e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente (GRAMSCI, 2000, p.240).

Por conseguinte, a intervenção do Estado junto aos trabalhadores realizou-se de modo a obstaculizar a consciência de classe dos mesmos, a fragmentar a unidade das suas lutas e a evitar a sua constituição como sujeitos políticos fora da arena de vigilância estatal. Particularmente, a política previdenciária da qual tratamos no início deste item 3.1, teve um papel importante nesse processo, tal como destaca Teixeira (2008), baseada nos estudos de Vianna (2000).

[...] para encaminhar preventivamente o conflito capital/trabalho, em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa em que a previdência tornou-se um instrumento de incorporação controlada, de cooptação, principalmente dos setores mais dinâmicos da economia, dos mais combativos, que deu origem a uma diversificação de poder, de benefícios e de estrutura de serviços aos IAPs, consolidando o corporativismo no mundo sindical e restringindo suas lutas por mais benefícios para cada categoria, fortalecendo o corporativismo setorialista, e não a movimentos mais amplos de lutas por políticas para o conjunto da classe trabalhadora, inclusive, aos marginalizados pela condição de população excedente (TEIXEIRA, 2008, p. 157-158).

Foi através dessa dinâmica que as questões relacionadas à proteção do trabalhador na fase da sua velhice, que na realidade já fazia parte das iniciativas dos próprios trabalhadores por meio das mutualidades, ingressaram no campo de intervenção do Estado no país.

Todavia, no tocante ao envelhecimento do trabalhador, o que ganhou visibilidade na cena pública e no âmbito da política previdenciária foi apenas a velhice daqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho formal, o que demarca o caráter seletivo das ações de proteção social desenvolvidas nesse período, dado o regime de individualização e responsabilização do trabalhador pela previdência.

Os demais trabalhadores, mais pobres, inseridos em atividades informais ou desempregados, eram invisibilizados pelo capital, restando para os mesmos, “um envelhecimento desumanizante, desprotegido, quase sempre objeto de ações filantrópicas” (TEIXEIRA, 2008, p.159).

No âmbito da filantropia, destacaram-se as ações caritativas, benemerentes, desenvolvidas pela Igreja Católica e pelo trabalho voluntário de organizações da sociedade civil. No Brasil, desde o século XVI, as Irmandades de Misericórdia prestavam assistência médica aos pobres. Instituições de caridade, principalmente vinculadas às Igrejas, também eram responsáveis pela assistência social aos pobres em instituições de acolhimento, como os asilos e os orfanatos.

Particularmente a assistência aos idosos nos asilos tem o seu surgimento no século XIX, com o desenvolvimento de práticas institucionais de assistência à pobreza. Conforme Groisman (1999a, p.73), a institucionalização da velhice se insere em um contexto onde a sociedade preocupava-se em amparar aqueles que eram considerados “legitimamente” necessitados, como os idosos, as crianças e as mulheres, e reprimir, como reflexo do discurso do higienismo social, os segmentos vistos como aptos para o trabalho, mas que “se aproveitavam” das ações caritativas.

O surgimento dos asilos para idosos, ainda seria na percepção de Groisman (1999b), mais do que uma especialização das práticas filantrópicas de assistência à pobreza, era na realidade um dos elementos de um processo que contribuiria para o isolamento da velhice, seja ela desamparada ou não, das outras categorias etárias. Como reflexo dessa dinâmica, ressalta que a representação sobre a velhice adentrou o século XX intimamente relacionada a essas instituições, colaborando para que a experiência de envelhecer estivesse, desde então, interligada à iminência do asilamento.

Isso estava relacionado ao fato de que a velhice era julgada como uma fase de decadência da vida. Nessa época, havia uma estigmatização em torno do envelhecer, como se ser velho fosse sinônimo de dependência, de incapacidade para realizar atividades do dia-a-dia, de perda do livre arbítrio e até mesmo de afastamento da vida social. O asilo, por ser compreendido como um espaço onde as pessoas consideradas “incapazes” pela sociedade eram cuidadas, passou a ser visto como o possível destino para aqueles que chegavam à velhice.

Cabe esclarecer que as práticas contributivas ao isolamento da velhice independiam da condição socioeconômica do acolhido, uma vez que alguns asilos também passaram a acolher idosos que não eram desamparados mediante o pagamento de mensalidades, como ocorreu no início do século XX, no “Asilo São Luiz para a Velhice Desamparada”, situado no Rio de Janeiro. Conforme destaca Groisman (1999b), o atendimento asilar deixava de ser apenas caritativo e se transformava também em fonte de renda. Dessa forma, não seria o desamparo que estaria sendo assistido, mas a própria velhice, como ainda enfatiza o autor.

No final da década de 1930, o Estado passou a intervir junto às instituições filantrópicas no sentido de normatizar, fiscalizar e financiar as ações de assistência social desenvolvidas por essas entidades da sociedade civil, inclusive as que realizavam o acolhimento de idosos em asilos. Nessa época, o controle estatal foi

realizado pelo Conselho Nacional de Serviço Social, o qual estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.

Teixeira (2008, p.161) destaca que embora tenha havido a intervenção do Estado nas iniciativas da sociedade civil, a assistência social manteve as suas ações permeada pela lógica da ajuda, condicionada ao “mérito da necessidade” e não em uma perspectiva de garantia de direitos para os seus beneficiários, uma vez que era destinada aos “destituídos”, aos “não rentáveis”, aos “invisíveis”, como por exemplo, a população idosa em situação de pobreza.

Entre as décadas de 1960 e 1970, contexto em que o Brasil estava sob o regime ditatorial, houve a consolidação e a expansão do sistema público de proteção social, com ações também direcionadas à população idosa. Os governos militares intervieram preventivamente no atendimento de algumas demandas sociais, de modo a obter a legitimidade da população ante o regime de exceção, o qual foi desfavorável à participação política das massas e as contestações sociais. Ademais, foi um período em que o Estado estava em aliança com os interesses dos capitalistas.

Nesse cenário, dentre outras intervenções, houve a ampliação da cobertura previdenciária, beneficiando os trabalhadores idosos que não tinham as suas atividades regulamentadas. Dessa maneira, foi criado em 1971, o Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural (PRORURAL) e o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL); As empregadas domésticas, em 1972, e, os trabalhadores autônomos, em 1973, passaram a ser assistidos com a proteção previdenciária.

Em 1974, com a aprovação da Lei nº 6.179, houve a determinação do amparo da previdência social tanto para os considerados inválidos quanto para os idosos pobres com mais de 70 anos de idade. O benefício concedido tinha o valor de meio salário mínimo, sendo uma das exigências para o acesso ao recurso não possuir condições de subsistência. De acordo com Teixeira (2008), esse amparo previdenciário além de manter os idosos numa situação de indigência dado valor financeiro repassado, era uma atenção restrita a poucos, em virtude da incompatibilidade entre os critérios de idade e esperança de vida na época, principalmente nas regiões com alto índice de pobreza.

Como reflexo de um estudo realizado pelo Ministério da Previdência Social sobre a população idosa no Brasil, no qual foi identificado o crescimento desse

























“espaços de colaboração” e “corresponsáveis na luta pela garantia de direitos sociais” (BRASIL, 2004, p. 47), o que desconsidera os conflitos de classe existentes nessa esfera, os quais são provenientes das relações sociais de produção capitalista.

O recurso à constituição da rede socioassistencial como um componente de gestão da política de assistência social também resguarda incoerências, que, por sua vez, estão vinculadas a própria perspectiva do que se pretendeu o trabalho em rede no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro. Segundo Silva e Teixeira (2016, p.141), a ênfase do trabalho em rede, justificado pelo discurso da “solidariedade” e da “potencialização da rede de serviços aos usuários”, está atrelado, na realidade, “a lógica da racionalidade instrumental da gestão pública que subsume o social ao econômico reduzindo as despesas com a proteção social”.

Embora tenha possibilitado avanços no campo da política de assistência social, o SUAS é um sistema permeado por uma trama de relações contraditórias. O fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil nas ações da política, incentivado por esse mecanismo, vem a responder aos direcionamentos da lógica neoliberal para a gestão do social, e nesse sentido, atende aos objetivos hegemônicos do capital na atual conjuntura.

Nesse processo, as entidades da sociedade civil assumem cada vez mais um papel estratégico diante do esquema que visa à minimização das responsabilidades estatais. Ante esse quadro de redefinições das relações entre o Estado e a sociedade civil que vem se configurando o serviço de acolhimento institucional direcionado ao segmento idoso no âmbito do SUAS.

### **3.3 Estado e Sociedade Civil na configuração da rede socioassistencial: o serviço de acolhimento de idosos no âmbito do SUAS**

O acolhimento institucional é um dos serviços socioassistenciais que integram a proteção social especial de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Designado a garantir a proteção integral de famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados em decorrência de violações de direitos (BRASIL, 2004).

A proteção integral viabilizada por essa modalidade de atendimento materializa-se sob a perspectiva do direito à segurança de acolhida. Essa, por seu



dormitório (BRASIL, 2009).

A composição das equipes de referência desses serviços de acolhimento institucional são definidas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006):

**a) Equipe de Referência para Casa-Lar:**

A equipe de referência para Casa-Lar é definida para o atendimento em pequenos grupos de usuários. É organizada entre os profissionais que prestam o atendimento direto na unidade (coordenador, cuidador e auxiliar de cuidador) e aqueles vinculados ao órgão gestor do SUAS, responsáveis pelo atendimento psicossocial aos idosos (assistente social e psicólogo), de acordo com a Tabela 1.

**TABELA 1- EQUIPE DE REFERÊNCIA PARA CASA-LAR**

| PROFISSIONAL/FUNÇÃO  | ESCOLARIDADE                                | QUANTIDADE                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coordenador          | Nível superior ou médio                     | Um profissional referenciado para até vinte usuários acolhidos em, no máximo, dois equipamentos.                                                                                                                                     |
| Cuidador             | Nível médio e qualificação específica       | Um profissional para até dez usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver idosos com grau de dependência II e III <sup>19</sup> . Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: |
| Auxiliar de Cuidador | Nível fundamental e qualificação específica | a) Um cuidador e um auxiliar para cada oito usuários, quando houver um usuário com demandas específicas;<br>b) Um cuidador e um auxiliar para cada 6 usuários, quando houver dois ou mais usuários com demandas específicas.         |

<sup>19</sup> Conforme Resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a RDC nº283/2005, idosos com grau de dependência II são aqueles que apresentam dependência em até três atividades de autocuidado para a vida diária, como por exemplo: alimentação, mobilidade, higiene; sem comprometimento cognitivo ou com alteração cognitiva controlada. Os idosos com grau de dependência III requerem assistência em todas as atividades de autocuidado para vida diária e ou com comprometimento cognitivo.

|                   |                |                                                                                                                                             |
|-------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Assistente Social | Nível superior | Um profissional para atendimento a, no máximo, vinte usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos. |
| Psicólogo         | Nível superior | Um profissional para atendimento a, no máximo, vinte usuários acolhidos em até dois equipamentos da alta complexidade para pequenos grupos. |

Fonte: NOB-HR/SUAS (2006).

### **b) Equipe de Referência para Instituição de Longa Permanência para Idosos**

Os trabalhadores do SUAS e os respectivos níveis de escolaridade exigidos para atuação profissional nas instituições de longa permanência para idosos, estão expostos na Tabela 2.

**TABELA 2 – EQUIPE DE REFERÊNCIA PARA INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS**

| PROFISSIONAL/FUNÇÃO                                              | ESCOLARIDADE            |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1 Coordenador                                                    | Nível superior ou médio |
| Cuidadores                                                       | Nível médio             |
| 1 Assistente Social                                              | Nível superior          |
| 1 Psicólogo                                                      | Nível superior          |
| 1 Profissional para desenvolvimento de atividades socioculturais | Nível superior          |
| Profissional de limpeza                                          | Nível fundamental       |
| Profissional de alimentação                                      | Nível fundamental       |
| Profissional de lavanderia                                       | Nível fundamental       |

Fonte: NOB-HR/SUAS (2006).

O acesso dos idosos aos serviços de acolhimento institucional decorre de encaminhamentos provenientes da rede socioassistencial, principalmente dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), bem como dos serviços de outras políticas públicas setoriais, Ministério Público e Poder Judiciário (BRASIL, 2009).

Apresentam como objetivos a contribuição para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a viabilização do acesso a atividades culturais, de lazer, de esportes e ocupacionais, o incentivo ao desenvolvimento do protagonismo e de capacidades para a realização de atividades da vida diária, o desenvolvimento das condições para a independência e o autocuidado, a promoção do acesso à renda, dentre outros (BRASIL, 2009).

Enquanto direito de proteção social estabelecido pela política de assistência social, os serviços de acolhimento institucional no âmbito do SUAS apresentam a perspectiva do atendimento gratuito, integral e universal para os usuários idosos. São serviços que preconizam a primazia da responsabilidade estatal na sua organização e na sua implementação com a participação complementar das entidades e organizações da sociedade civil.

A proposta do SUAS para o acolhimento institucional para idosos fixa o modo de operacionalização da prestação desse serviço tanto para as entidades governamentais quanto para as entidades da sociedade civil que compõe a rede socioassistencial de atendimento ao segmento. No entanto, dado as contradições desse sistema, como discutimos ao longo do presente item, torna-se importante investigar de que forma vem se concretizando a oferta desse serviço para a população idosa que demanda a segurança de acolhida viabilizada pelo acolhimento institucional.

## **4 GESTÃO DO SUAS JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS: DELINEANDO O PROCESSO DE PESQUISA EM VITÓRIA DE SANTO ANTÃO-PE**

### **4.1 Caracterização da pesquisa e definição do método investigativo**

A pesquisa proposta pretendeu responder ao questionamento de como se configuraram as relações entre a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as instituições da sociedade civil que realizam o acolhimento de idosos, em Vitória de Santo Antão-PE, para o atendimento da perspectiva de qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais prevista pela NOB-SUAS/2012, através da análise dos aspectos sociais e políticos implicados nesse processo.

Para atendermos ao nosso objetivo, foi realizada uma pesquisa com enfoque qualitativo. Nas ciências sociais, a pesquisa qualitativa preocupa-se com os aspectos da realidade que não podemos traduzir em números e indicadores quantitativos, como o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes (MINAYO, 2009).

Além desse direcionamento, optamos por uma pesquisa de natureza explicativa. De acordo com Gil (2010, p.28), essa modalidade de pesquisa objetiva a identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, ou seja, “[...] é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”, o que é fundamental para a compreensão do fenômeno estudado.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa foi orientada pelo método crítico dialético. A escolha desse método foi devido à necessidade de termos uma compreensão global do nosso objeto de estudo, objetivando com isso proceder a uma análise crítica a respeito da relação entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento da oferta qualificada dos serviços investigados.

De acordo com Bourguignon (2006), o método crítico dialético é o caminho que possibilita o desvelamento da composição do fenômeno investigado por meio de aproximações sucessivas, sem pretender exaurir complexidade e dinamicidade do real. Esse método marxiano constitui o caminho que permite a ascensão do abstrato ao concreto, ou seja, permite transcender “o mundo da pseudoconcreticidade”

(KOSIK, 1976) no processo de conhecimento da realidade.

Conforme Kosik (1976, p.36), a passagem da abstratividade à concreticidade “[...] é um movimento no pensamento e do pensamento”, que supõe a realização, no próprio plano da abstração, da negação daquilo que é imediato, evidente, que faz parte do mundo sensível (aparência).

Essa dinâmica, cuja dialética se traduz na superação da abstratividade, implica em um movimento constante da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto. Isso nos permite transcender a “imediata intuição prática da realidade” no processo de conhecimento (KOSIK, 1976, p. 37).

A expectativa foi de através desse método, ir além da aparência fenomênica de como se apresenta a relação entre a gestão do SUAS e as instituições da sociedade civil no processo de atendimento aos direcionamentos da NOB-SUAS/2012 e de captar a essência desse objeto de investigação, isto é, desvelar a sua estrutura e dinâmica pois “toda ciência seria supérflua se a forma de manifestação [a aparência] e a essência das coisas coincidissem imediatamente” (MARX, 1974b, p.939 apud NETTO, 2011, p. 22).

Para compreendermos a estrutura e dinâmica das relações entre a gestão municipal do SUAS e essas entidades no município, foi necessário definirmos os procedimentos analíticos a fim de que pudéssemos, amparados na teoria social crítica, reproduzir no plano do pensamento o movimento real do objeto de pesquisa.

Cabe salientar que apenas “a viagem de modo inverso” é o que permite a realização desta reprodução (NETTO, 2011). Assim, não mais teremos “uma representação caótica de um todo”, mas “uma rica totalidade de determinações e relações diversas” constituintes do objeto de estudo, ou seja, o concreto real, o “concreto pensado” (MARX, 1982, p.3-21 apud NETTO, 2011, p 43-45).

Elegemos três categorias analíticas do método no processo de reflexão dialética: totalidade, contradição e mediação. As categorias do método dialético são, segundo Bourguignon (2006), referências fundamentais que alicerçam a análise sobre a realidade e a sua reprodução intelectual. No entanto, não as consideramos de maneira isolada, mas de modo articulado no processo de investigação, uma vez que “[...] isolá-las do movimento significa torná-las objetos de contemplação e negá-las como um ponto nodal que tenta expressar, pelo movimento do pensamento, o

movimento do real” (CURY, 2000, p. 22).

A categoria totalidade possibilita ao sujeito que pesquisa a apreensão da dimensão histórica e da particularidade do fenômeno que investiga, direcionando-o ao conhecimento da unidade do real (BOURGUIGNON, 2006). Através dessa categoria o fenômeno estudado não foi tratado de forma desarticulada, desconexa dos aspectos socioeconômicos, políticos e ideológicos que permeiam a realidade na qual está inserido, visto que não haveria condições de compreendê-lo desconsiderando esses fatores.

A totalidade, conforme Bourguignon (2006, p.47), não remete a ideia de um “todo” constituído por uma mera soma das partes ou a um conjunto dos fatos, mas a “[...] uma complexidade em que cada fenômeno apenas é reconhecido e compreendido como um momento definido e em relação com outros fenômenos”. O recurso a essa categoria permite a apreensão da dinâmica do real nas suas íntimas leis e conexões internas, como salienta a autora.

Para captarmos as totalidades em que a realidade está articulada, tornou-se necessário no desenvolvimento de um pensamento dialético, um minucioso trabalho de identificação das contradições concretas e das mediações específicas que compõem o “tecido de cada totalidade”, “que dão ‘vida’ a cada totalidade” (KONDER, 2004, p.46). Dessa maneira, também explicitamos a utilização das categorias da contradição e da mediação nesse estudo.

A categoria contradição é entendida como a base da metodologia dialética que revela o movimento mais originário do real. Considerada como “motor interno” do desenvolvimento da realidade, a contradição sempre expressa uma relação de conflito, uma vez que cada realidade “no seu devir” é limitada por outra, isto é, pelo seu contrário. Dessa maneira, cada fenômeno tem a sua existência enquanto contradição com as circunstâncias anteriores, ou seja, pela negação da realidade que o produziu (CURY, 2000).

De acordo com Cury (2000), a racionalidade do real está na própria dinâmica contraditória dos fenômenos. Esse movimento contraditório é o que torna os fenômenos provisórios e superáveis. No entanto, apenas a consciência do homem sobre a contradição, que decorre de um processo reflexivo, é o que favorece a interferência no real. Logo, a contradição não seria apenas “destruidora”, mas também “criadora” porque conduz a sua própria superação, pois “a tensão entre o *já sido* e o *ainda-não* é que possibilita o surgimento e a implantação do novo [...]”

(CURY, 2000, p.31).

A referência a essa categoria analítica permitiu a identificação de que o objeto de estudo está atravessado por relações contraditórias, a exemplo da própria organização do SUAS, que ao tempo que preconiza a primazia da responsabilidade estatal na realização dos serviços de acolhimento de idosos, legitima a participação das instituições da sociedade civil na prestação desses serviços. Essa participação, por sua vez, não se efetiva na perspectiva da complementariedade das ações do poder público, mas como o principal mecanismo de viabilização do direito à segurança de acolhida para os usuários idosos no município investigado.

Embora não seja novidade o fato dessas entidades terem uma participação cada vez maior na implementação de ações no campo da política de assistência social – o que demonstra a universalidade dessa contradição -, a recorrência a esse assunto não elimina a sua importância, dado que a realidade é sempre dinâmica.

Esse dinamismo faz com que os fenômenos não se apresentem de maneira igual e detenham as suas especificidades em cada contexto. Dessa maneira, importou nessa investigação a apreensão do que houve de particular nas contradições presentes na relação entre a gestão do SUAS e essas instituições, no que compete ao processo de qualificação da oferta dos serviços de acolhimento destinado ao público idoso.

A categoria mediação, vale destacar, evidencia as conexões entre os fenômenos no seu processo de composição, assim como as interações existentes entre o pesquisador e a realidade por ele investigada. Essa categoria possibilita a apreensão dos elementos que conferem complexidade e concreticidade aos objetos de investigação (BOURGUIGNON, 2006).

As mediações, como manifestações históricas das relações estabelecidas pelo homem com a natureza e das relações sociais decorrentes dessa interação, representam a “[...] expressão concreta do envolver do processo de enriquecimento humano, na sua dinâmica de objetivar-se no mundo e incorporar tais objetivações” (PONTES, 1995, p. 78).

Presentes no conjunto dos fenômenos existentes na realidade, as mediações, segundo Pontes (1995), movem as relações constituídas no interior de cada um desses complexos relativamente totais, bem como são responsáveis pelas articulações dinâmicas e contraditórias entre essas estruturas sócio-históricas. Apresentam-se, portanto, “[...] como condutos por onde fluem as relações entre as

várias instâncias da realidade. São elas que possibilitam conceber-se a realidade como totalidade" (PONTES, 1995, p. 181).

Dessa maneira, a categoria mediação auxiliou na captação da dinâmica do objeto de estudo ao contribuir no desvelamento dos processos sociais e políticos que atravessam a disponibilização da oferta qualificada dos serviços de acolhimento institucional de idosos no município de Vitória de Santo Antão-PE, conforme a NOB-SUAS/2012.

Os processos em questão dizem respeito ao próprio desenvolvimento da gestão desses serviços, que envolve atividades de negociação e formação de consensos, uma vez que as relações entre o órgão gestor do SUAS no município e as instituições da sociedade civil nem sempre são moldadas por interesses convergentes, mas contraditórios. Referem-se ainda às articulações entre as forças políticas no exercício do controle social sobre o atendimento à perspectiva do SUAS para os serviços analisados.

As dinâmicas sociais e políticas mencionadas interferem na organização qualificada dessa modalidade de atendimento socioassistencial. Essa organização, por seu turno, perpassa os processos de regulação, de assessoramento, de planejamento, de monitoramento e avaliação, de financiamento, dentre outros, os quais constituíram os critérios analíticos utilizados na pesquisa, conforme delimitados no item a seguir.

#### **4.2 Delimitação dos critérios de análise da qualificação da oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos**

A qualificação da oferta do conjunto de serviços socioassistenciais do SUAS tem como horizonte o estabelecimento de um padrão de atendimento que deve permitir o alcance dos direitos sociais por todos os seus usuários. Apresenta-se como uma atividade diretamente atrelada à gestão dessas atenções para a sua disponibilização de acordo com as normativas que regem a política de assistência social.

A qualidade dos serviços socioassistenciais é concebida pela NOB-SUAS/2012 como uma exigência ética. Essa normativa ao tratar no seu Artigo 6º dos princípios éticos na realização da proteção socioassistencial no SUAS, estabeleceu no seu inciso XVI, a garantia aos usuários da política de assistência social de uma

acolhida digna, atenciosa, equitativa, com qualidade, agilidade e continuidade. Também determinou no seu Artigo 12º, inciso XVI, a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos para a qualificação dos serviços do SUAS.

No processo de investigação sobre os serviços de acolhimento institucional de idosos no município de Vitória de Santo Antão-PE, utilizamos como referência os parâmetros relativos à organização de uma oferta qualificada das atenções assistenciais reconhecidos não apenas pela NOB-SUAS/2012 e pela LOAS, mas também pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), que é considerado um instrumento normativo indispensável para o atendimento do aludido propósito (BRASIL, 2013b).

Dessa maneira, foram definidos como critérios de análise os seguintes eixos organizativos da gestão dos serviços socioassistenciais: regulação, assessoramento, planejamento, monitoramento e avaliação, financiamento, recursos humanos, condições e formas de acesso, trabalho social, capacidade de atendimento, gratuidade, articulação intersetorial, participação e controle social.

A **regulação** refere-se à vinculação das entidades de acolhimento de idosos ao SUAS. Essa regulação envolve o cumprimento de algumas exigências pelas instituições da sociedade civil, como ser de natureza não lucrativa, prestar atendimento aos usuários de forma contínua, permanente e planejada, estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e integrar o sistema de cadastro nacional das entidades de assistência social (BRASIL, 2011).

O **assessoramento** apresenta-se como uma atividade de competência de todos os entes federativos. Diz respeito à responsabilidade do Governo Federal, Estadual e Municipal em assessorar e apoiar as entidades e organizações da sociedade civil que atuam no âmbito da política de assistência social no processo de adequação dos seus serviços às diretrizes do SUAS (BRASIL, 2012).

O **planejamento** corresponde a uma atividade essencial para o alcance do aprimoramento dos serviços de acolhimento institucional de idosos. O planejamento é um componente organizativo da política de assistência social que envolve a definição de objetivos, metas e ações a realizar em determinado período (acompanhamento, controle, avaliação), recursos, dentre outros. A sua elaboração deve ser realizada de forma contínua e participativa (BRASIL, 2012).

O **monitoramento** e a **avaliação** são instrumentos estratégicos de gestão do SUAS. Essas atividades permitem a análise das demandas por proteção social, das

ações realizadas, das características e dos resultados sobre as atenções socioassistenciais. Dessa forma, propiciam a identificação do mérito, relevância, qualidade, pertinência e efetividade das ações, o que contribui para a elaboração das recomendações para o aperfeiçoamento das ofertas socioassistenciais (BRASIL, 2013b). Também são atividades que devem ser realizadas de forma contínua e participativa (BRASIL, 2012).

O **financiamento** dos serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente deve ser realizado de forma compartilhada entre os entes federativos e viabilizado através de transferências regulares e automáticas dos recursos entre os fundos de assistência social. O cofinanciamento dos serviços de acolhimento institucional de idosos é realizado através dos Pisos Fixo de Alta Complexidade que compõe o Bloco de Financiamento da Proteção Social Especial (BRASIL, 2012).

O Piso Fixo de Alta Complexidade está previsto para o cofinanciamento de serviços direcionados ao atendimento dos usuários que, por diversas situações, demandem o acolhimento fora do seu núcleo familiar ou comunitário de origem. O Piso Variável de Alta Complexidade cofinancia os serviços para o atendimento dos usuários que, em virtude do nível de agravamento ou complexidade das condições por ele vivenciadas, demandam atenção diferenciada e atendimentos complementares, dentre outros (BRASIL, 2012).

Os **recursos humanos** são provisões para a oferta do trabalho institucional (BRASIL, 2009). Os serviços socioassistenciais requerem o uso intensivo de trabalhadores, os quais devem ser disponibilizados em quantidade e diversidade compatível com a modalidade de serviço e de atividades (BRASIL, 2013a).

Em virtude da exigência de adequadas condições de trabalho e da capacitação dos profissionais que atuam no âmbito da política de assistência social, foi determinado à implementação da gestão do trabalho, bem como a política de educação permanente para a garantia da formação e capacitação de gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social (BRASIL, 2012).

As **condições e formas de acesso** aos serviços de acolhimento institucional remetem a procedência dos usuários e as formas de encaminhamento. Particularmente, os usuários idosos com vivência de situações de violações de direitos e com vínculos familiares rompidos ou fragilizados são encaminhados para o acolhimento institucional por requisição de serviços de políticas públicas setoriais,

dos serviços que compõe a rede socioassistencial (CREAS, CRAS, entre outros), Ministério Público ou Poder Judiciário (BRASIL, 2009).

O **trabalho social** executado deve levar em consideração a singularidade das trajetórias de vida das pessoas idosas e o desenvolvimento das atividades deve se realizar a partir da relação estabelecida com esses sujeitos de direitos. As dimensões orientadoras do trabalho social são o fortalecimento de potencialidades e capacidades dos usuários e o seu empoderamento e protagonismo social (BRASIL, 2013a).

O trabalho social envolve o processo de acolhida e escuta, cuidados pessoais, construção de plano de atendimento, defesa de direitos, viabilização do acesso à rede de serviços locais, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, monitoramento e avaliação do serviço, articulação da rede de serviços socioassistenciais, articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais, dentre outros (BRASIL, 2009).

A **capacidade de atendimento** das demandas para o acolhimento institucional remete ao dimensionamento da suficiência ou da insuficiência da cobertura da oferta desse serviço socioassistencial (BRASIL, 2013a). Esse aspecto é de fundamental importância, dado que o SUAS tem como um dos seus princípios organizativos a universalização da proteção socioassistencial, o que significa que deve ser prestada a quem dela necessitar (BRASIL, 2012).

A **gratuidade** no atendimento aos usuários nos serviços socioassistenciais é assegurado pela LOAS como direito à proteção social de forma não contributiva, o que demarca a não mercantilização no tocante a sua prestação. Dessa maneira, é vedado qualquer pagamento por parte do beneficiário pelo atendimento recebido no campo da política de assistência social (BRASIL, 2011).

A **articulação intersetorial** apresenta-se de fundamental importância para a completude da proteção social, uma vez que a sua realização permite a integralidade da atenção a ser viabilizada aos usuários dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2013a). Supõe a interação de cada serviço com outros serviços, programas e projetos de assistência social, bem como com os serviços das demais políticas públicas, das organizações não governamentais, dentre outros (BRASIL, 2009).

A **participação e controle social** são diretrizes estruturantes do SUAS que conformam a gestão democrática dos serviços socioassistenciais. A participação dos

usuários deve ser viabilizada nos processos de organização, planejamento e avaliação dos serviços, bem como deve ser incentivada nos fóruns, nos conselhos, nas conferências, nos movimentos sociais e nas cooperativas populares (BRASIL, 2013a). O controle social é um mecanismo de efetivação da participação popular na gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa das ações da política de assistência social (BRASIL, 2004). O seu exercício se realiza principalmente através dos conselhos e das conferências de assistência social (BRASIL, 2012).

Definido os critérios analíticos do nosso objeto de pesquisa, apresentaremos em seguida à técnica de coleta e análise dos dados, as quais se configuram como uma das fases da pesquisa qualitativa.

### **4.3 Escolha da técnica de coleta e análise dos dados**

No processo investigativo, a coleta de dados apresenta-se como uma atividade fundamental para a análise do objeto de estudo. Esse procedimento permite reunir informações sobre o fenômeno social que o pesquisador busca compreender. Todavia, para a realização dessa atividade torna-se necessário a definição da técnica a ser empregada para o desenvolvimento da pesquisa.

Conforme Marconi e Lakatos (2002), a escolha da técnica de coleta de dados depende de alguns fatores diretamente relacionados com a investigação, como por exemplo, a natureza dos fenômenos, o objeto da pesquisa, os recursos financeiros e humanos, dentre outros.

A entrevista é uma das técnicas de coleta de informações mais utilizada nas pesquisas do campo das ciências sociais. Conforme Lüdke e André (1986), a entrevista possibilita ao pesquisador a captação imediata e corrente da informação que almeja obter, com praticamente qualquer perfil de sujeito informante e sobre as mais variadas temáticas, além de permitir uma maior interação entre o entrevistador e o entrevistado.

De acordo com Marconi e Lakatos (2002), existem diversas modalidades de entrevistas, que variam consoante o objetivo do entrevistador. Dentre esses diversos tipos, optamos na nossa investigação pela utilização de entrevistas semiestruturadas como a técnica de coleta de dados, uma vez que atende ao propósito da pesquisa.

A entrevista semiestruturada, segundo os estudos de Triviños (1987, p.146), “[...] parte de questionamentos básicos, fundamentado nas teorias e nas hipóteses

que interessam à pesquisa, oferecendo-lhe uma diversidade de interrogativas a partir das respostas dos entrevistados [...]”. Além disso, esse tipo de entrevista “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

As entrevistas foram realizadas com o representante da gestão do SUAS de Vitória de Santo Antão-PE; com dois coordenadores dos serviços de acolhimento de idosos, sendo um de cada instituição; e com seis conselheiros de assistência social do município, sendo três representantes governamentais e três representantes da sociedade civil. Salientamos que as mesmas foram gravadas mediante a autorização dos entrevistados.

O universo da pesquisa foi composto por um total de nove participantes. Procuramos abranger os atores sociais envolvidos diretamente com a gestão e a cogestão dos serviços analisados, tanto no campo da organização e financiamento da rede socioassistencial, quanto na esfera da implementação dessas ações protetivas destinadas aos idosos e do controle social.

Essa amostra da realidade caracteriza-se como não probabilística do tipo intencional. De acordo com Marsiglia (2008, p.391), amostras não probabilísticas intencionais são utilizadas nas pesquisas qualitativas, quando o pesquisador busca “[...] obter a opinião ou conhecer a situação de determinadas pessoas ou serviços, por sua especificidade e não representatividade do universo”.

As entrevistas foram aplicadas em data e local previamente acordados com os participantes, logo após a obtenção do Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP, conforme Resolução do Conselho Nacional de Saúde CNS nº 466, de 12 de outubro de 2012 (ANEXO A). Dessa maneira, a coleta de dados foi realizada entre os meses de setembro a dezembro de 2016.

A entrevista com o representante da gestão do SUAS no município teve como propósito a verificação do processo de regulação, assessoramento, monitoramento, avaliação e articulação política realizado junto às instituições de acolhimento de idosos coordenadas pela sociedade civil. Essa atividade contribuiu para o levantamento de informações sobre o acompanhamento aos padrões de atenção protetiva nacionalmente pactuados, como por exemplo, a vinculação das entidades ao SUAS, a organização da oferta dos serviços no território, o aperfeiçoamento dos serviços, dentre outros (APÊNDICE A).

As entrevistas com os coordenadores das instituições da sociedade civil objetivaram a investigação da participação dessas unidades no processo de atendimento à qualificação da oferta dos seus serviços e nos espaços de controle social da política de assistência social no município (APÊNDICE B).

As entrevistas com os conselheiros municipais de assistência social tiveram como finalidade a verificação da relação entre Estado e Sociedade Civil no processo de controle social do SUAS, diante das determinações das normativas desse sistema para os serviços prestados pelas instituições de acolhimento de idosos (APÊNDICE C).

Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a pesquisa documental. Esse tipo de pesquisa, segundo Gil (2010, p.153-154) possibilita o conhecimento do passado e a investigação dos processos de mudança social e cultural, além disso, permite a obtenção de dados com menor custo e favorece a obtenção de informações sem o constrangimento dos sujeitos.

Dessa maneira, procedemos com essa pesquisa através dos registros e sistematizações do Conselho Municipal de Assistência Social, referentes às conferências de assistência social realizadas em Vitória de Santo Antão-PE, nos anos de 2013 e 2015. Salientamos que a utilização dessas informações foi feita mediante a aprovação concedida através de termo de autorização de uso de dados (ANEXO B). Além disso, participamos de uma reunião realizada na sede do CMAS, no dia 08/06/2016, com o objetivo de apresentarmos a proposta de pesquisa e obtermos a anuência para a sua realização.

Utilizamos ainda informações originadas de bancos de dados de uso e acesso público, como os disponibilizados pelos sites oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sobre a gestão do SUAS no município, do IBGE, através do Censo Demográfico, e da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM).

Essas informações produzidas pelo Estado e suas agências constituem, na percepção de May (2004), uma rica fonte de dados secundários para os pesquisadores sociais, dado o volume de material rotineiramente coletado e disseminado por recursos tecnológicos, como os CD-ROM's e a transmissão de dados via internet. No entanto, procuramos ter cautela na utilização dessas informações oficiais uma vez que são "[...] construções sociais e políticas que podem ser baseadas nos interesses daqueles que as encomendaram" (MAY, 2004, p.89).

Realizamos durante todo processo de pesquisa a revisão da literatura relativa à temática abordada, através de fontes como livros, revistas e artigos de interesse científico. Essa atividade, conforme Triviños (1987) confere subsídios teóricos ao pesquisador no processo de explicação, compreensão e significação do fenômeno social por ele estudado. Além disso, dentre outras questões, permite a identificação do que já foi pesquisado e o que ainda pode ser objeto de investigação.

As informações coletadas através das entrevistas e da pesquisa documental, juntamente com a perspectiva teórico-metodológica escolhida para a investigação, auxiliaram na etapa da análise crítica dos processos sociais e políticos implicados na organização da oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos no município. Desse modo, buscamos identificar os desafios e as possibilidades presentes nessa relação para a garantia da proteção social aos idosos institucionalizados nesse território.

Quanto aos aspectos éticos da pesquisa, cabe salientar que observamos a Resolução do Conselho Nacional de Saúde CNS nº 466, de 12 de outubro de 2012, que trata da regulamentação para pesquisa envolvendo seres humanos. Desse modo, seguimos as determinações para a obtenção da concordância dos sujeitos sociais em participar da nossa pesquisa, o que envolveu a elaboração do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO C).

No Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foram explicitados os objetivos do estudo, os procedimentos para coleta de dados, os riscos e os benefícios da realização da pesquisa, bem como as garantias aos participantes quanto ao sigilo sobre os seus dados de identificação, a liberdade de desistência da participação a qualquer tempo, dentre outros.

Compreendemos que a ética da pesquisa implica, dentre outras recomendações, o respeito à dignidade, à autonomia e à privacidade dos participantes. Nessa perspectiva, a participação dos atores sociais entrevistados foi realizada de forma esclarecida e voluntária, sendo as informações por eles prestadas apenas utilizadas para fins científicos. Posto isso, abordaremos a seguir algumas características desses participantes, revelando ainda o modo como serão denominados para a garantia do anonimato dos mesmos.

#### 4.4 Caracterização dos Participantes da Pesquisa

A participação dos sujeitos da pesquisa é de fundamental importância para o desenvolvimento do conhecimento científico. Nas pesquisas de natureza qualitativa, a participação desses indivíduos se realiza através da emissão das suas percepções sobre determinado fenômeno social que é objeto de investigação. Essas diferentes percepções permitem ao pesquisador uma aproximação da dinâmica interna do fenômeno estudado que nem sempre lhe é acessível (CASSAB, 2007).

No entanto, é preciso considerar que os significados impressos pelos participantes da pesquisa ao fenômeno analisado são reflexos das suas experiências cotidianas e da cultura por eles adquirida, como as crenças, os valores, as concepções de mundo, dentre outros. Essas significações expressam, por um lado, o sentido social dado pelos homens as suas relações constituídas na vida em sociedade, e por outro, o caráter político de suas ações uma vez que não estão desprovidas de intencionalidades, escolhas e lutas (CASSAB, 2007).

Dessa maneira, os sujeitos sociais e políticos participantes da investigação foram constituídos pelo representante da gestão do SUAS, pelos coordenadores das instituições de acolhimento de idosos e pelos conselheiros de assistência social do município de Vitória de Santo Antão-PE. Do total de nove participantes, sete eram do sexo feminino e dois do sexo masculino.

Observamos que o representante da gestão do SUAS possui nível superior, com formação na área de psicologia. Esse profissional, vinculado à Secretaria Municipal de Ação Social, desempenha atribuição executiva/operacional de serviços socioassistenciais no campo da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, sendo o mesmo indicado pelo gestor do SUAS para participar da entrevista.

Os dois coordenadores entrevistados têm vinculação com as instituições da sociedade civil que realizam o serviço de acolhimento de idosos. Um coordenador possui o ensino médio com formação em magistério como nível de escolaridade e o outro coordenador participante possui nível superior com formação na área de Estudos Sociais.

Os conselheiros de assistência social entrevistados somaram um total de seis pessoas. Destas, Três são representantes do Poder Executivo, que atuam nas Secretarias integrantes da Administração Pública Municipal nas áreas de articulação política e de segurança pública. Esses conselheiros governamentais possuem,

respectivamente, nível superior com formação em Ciências Jurídicas, nível médio e nível fundamental.

Os três Conselheiros da Sociedade Civil, cabe enfatizar, são representantes de entidades prestadoras de serviços, programas e projetos nas áreas de saúde e assistência social. Apresentam, respectivamente, nível superior com formação em Pedagogia e Ciências Jurídicas, nível superior com formação em Serviço Social e nível médio.

Para resguardar o sigilo quanto aos dados de identificação, utilizamos como formas de tratamento dos participantes do estudo as seguintes denominações expostas no Quadro 1, juntamente com as respectivas datas de realização das entrevistas. Salientamos que atribuímos numerações aos coordenadores das ILPIs e aos conselheiros de assistência social para realizarmos as devidas diferenciações entre os mesmos.

#### **QUADRO 1 – FORMAS DE TRATAMENTO DOS SUJEITOS DA PESQUISA**

| <b>SUJEITOS DA PESQUISA</b>     | <b>DATA DE ENTREVISTA</b> |
|---------------------------------|---------------------------|
| Representante da Gestão do SUAS | 22/09/2016                |
| Coordenador 1                   | 27/09/2016                |
| Coordenador 2                   | 05/10/2016                |
| Conselheiro 1 (Sociedade Civil) | 03/10/2016                |
| Conselheiro 2 (Governamental)   | 26/09/2016                |
| Conselheiro 3 (Governamental)   | 20/09/2016                |
| Conselheiro 4 (Sociedade Civil) | 16/12/2016                |
| Conselheiro 5 (Sociedade Civil) | 13/10/2016                |
| Conselheiro 6 (Governamental)   | 10/10/2016                |

Realizada as devidas caracterizações e denominações dos sujeitos participantes das entrevistas, procedemos no item 5 com a exposição e a análise dos dados coletados quanto aos objetivos do estudo.

## **5 PROCESSOS SOCIAIS E POLÍTICOS NA QUALIFICAÇÃO DA OFERTA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS EM VITÓRIA DE SANTO ANTÃO-PE: OS RESULTADOS DA PESQUISA**

### **5.1 A Gestão do SUAS junto à rede socioassistencial: um processo de negociações e formação de consensos**

Estado e sociedade civil são esferas atravessadas por correlações de forças decorrentes da luta política travada entre as classes sociais antagônicas e os seus distintos projetos societários. As políticas sociais, por seu turno, são processo e resultado dessa dinâmica social movida pelas relações hegemônicas delineadas na sociedade capitalista.

Gramsci salienta que as práticas hegemônicas caracterizam-se “pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria [...]” (GRAMSCI, 2000, p.95).

No campo da política de assistência social, essas relações hegemônicas são explicitadas nos processos de negociação estabelecidos entre a sociedade política e a sociedade civil para a formação de consensos em torno da organização e da implementação das ações protetivas, bem como no âmbito do controle social do SUAS. Entretanto, a presença dessas relações consensuais não exclui a existência de dissensos, posto que a hegemonia “é plena de contradições e sujeita ao conflito” (CARNOY, 1994, p. 95 apud MACHADO 2012, p.50).

Desse modo, a investigação esboçada neste item retrata as negociações e consensos, as contradições e as correlações de forças, como elementos integrantes dos processos sociais e políticos envolvidos no desenvolvimento da qualificação da oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos, no município de Vitória de Santo Antão-PE.

Para proceder com a captação desses aspectos, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com o representante da gestão municipal do SUAS, com os coordenadores das instituições da sociedade civil prestadoras dessa modalidade de atendimento socioassistencial e com os conselheiros municipais de assistência social. Também foram coletadas informações a partir da análise documental sobre os registros e sistematizações do CMAS concernentes às conferências de

assistência social realizadas no município nos anos de 2013 e 2015, bem como acessamos o banco de dados de acesso e uso público nos sites oficiais do MDSA, do IBGE e da Agência CONDEPE/FIDEM para obtermos informações socioeconômicas do referido município.

Na análise das informações coletadas nessa pesquisa, de enfoque qualitativo, de natureza explicativa e, do ponto de vista teórico-metodológico, orientada pelo método crítico dialético, buscamos articular os elementos observados na realidade concreta do município com os subsídios teóricos obtidos na revisão da literatura sobre a temática, de modo a possibilitar a elucidação fundamentada do fenômeno estudado.

Para efeito didático, a apresentação dos resultados da pesquisa foi organizada em três itens. No primeiro, tratamos sobre a gestão do SUAS junto à rede socioassistencial de acolhimento de idosos, ressaltando os processos de negociação e formação de consensos nessa relação; No segundo, abordamos as contradições presentes na participação das instituições da sociedade civil na qualificação dos serviços prestados ao público idoso; e no terceiro, expomos as correlações de forças políticas no exercício do controle social sobre a citada proposta no âmbito do SUAS.

A investigação quanto a gestão do SUAS junto à rede socioassistencial de acolhimento institucional de idosos, objeto de análise do presente item, envolveu a observação da pesquisadora sobre a intervenção da Secretaria Municipal de Ação Social, órgão gestor do SUAS, para a realização da qualificação da oferta desses serviços, que em Vitória de Santo Antão são prestados pelas entidades da sociedade civil.

Para tanto, estabelecemos alguns eixos organizativos de modo a viabilizar a análise sobre a realidade pesquisada. Os eixos organizativos em questão foram definidos com base no que a NOB-SUAS/2012, a LOAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabelecem como padrão de atendimento do SUAS. Os mesmos foram apresentados através de um quadro esquemático, contendo as respectivas análises sobre a gestão municipal do SUAS.

Na realidade estudada foi possível identificar a existência de relações conflituosas entre o órgão gestor do SUAS e as entidades da sociedade civil. Essas relações, por sua vez, são reflexos da luta político-ideológica entre os indivíduos pela hegemonia dos seus interesses na sociedade.

No âmbito dessas lutas pelo direcionamento intelectual e moral, os interesses da classe dominante prevalecem na esfera estatal, todavia, até um determinado ponto, como pontua Gramsci (2000). Dessa maneira, as práticas de resistência à dominação podem constituir-se em forças contrárias a racionalidade hegemônica, se apontarem caminhos para a sua superação.

As relações conflitivas entre as referidas instâncias investigadas, foram evidenciadas através do relato coletado na entrevista realizada com o representante da gestão municipal do SUAS. O discurso indicava o fato de que as entidades da sociedade civil de acolhimento de idosos apresentavam “resistência” quanto à aproximação da gestão, muito embora estivessem com sua situação regular no Conselho Municipal de Assistência Social e integrassem a rede socioassistencial do SUAS.

Eles são muito resistentes à questão da gente enquanto Secretaria de Ação Social ir ajudar [...]. São muito resistentes porque o que é que eles alegam que hoje, e eu concordo, o município dá uma ajuda de custo muito pequena para eles, e aí eles ficam resistentes. Aham que a gente quer impor algumas coisas, porque assim, todas as instituições precisam ter a sua equipe técnica, e as instituições de idosos não têm e são resistentes a querer colocar essa equipe técnica, até para ajudar na questão dos encaminhamentos dos idosos (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

[...] até chegou o presidente do Conselho de Idoso para conversar com a gente, porque eles gastam muito dinheiro com fraldas e o dinheiro que é investido hoje em idoso é muito pouco. A gente sabe que idoso tem todo um gasto, que é fralda, é medicação, é cuidador, tem que levar para hospital, tem que levar para médico, e tudo isso tem um custo, e hoje realmente é muito falho; por isso eu acho que a resistência maior também vem disso; como eles têm pouco investimento da Prefeitura, da Secretaria de Ação Social nas instituições, eles têm essa questão desse bloqueio com a gente [...] (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

Os trechos da entrevista acima pontuados evidenciam na realidade do município: os limites da atuação das entidades na execução desse serviço socioassistencial, a ausência de um maior investimento governamental no atendimento das necessidades sociais da população idosa que demandam essa modalidade de atendimento, bem como a presença de concepções históricas vinculadas a ideia da “ajuda” no trato da política de assistência social.

São questões que perpassam tanto os dissensos entre os atores sociais envolvidos na gestão do SUAS e na execução dos serviços, quanto pelo não reconhecimento do ser idoso como sujeito de direitos na sociedade capitalista e no interior da política de assistência social desenvolvida nesse território, uma vez que o

atendimento das demandas dos idosos acolhidos são considerados como “ajuda” e fatores de “custo”, não sendo alvo, portanto, de um maior investimento público que garanta a esses velhos trabalhadores as condições objetivas de transitar pela última etapa do ciclo de vida do ser humano com dignidade.

A dignidade, como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, refere-se na interpretação de Sarlet (2001)

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável [...] (SARLET, 2001, p.60 apud GUERRA; EMERIQUE, 2006, p. 382).

As condições existenciais dignas envolve o acesso à renda através da garantia de salário, à assistência social, à educação, aos direitos previdenciários e aos serviços de saúde, ainda conforme o autor. Acrescentamos a essas condições, o direito à alimentação, ao transporte público, à moradia, dentre outros garantidos pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10. 741/ 2003).

A ausência de um maior investimento do poder público na proteção social dos idosos em situação de acolhimento institucional e os limites da atuação das entidades prestadoras dessa modalidade de atendimento compõe o quadro de tensões e contradições observadas pela pesquisadora no município, a partir das relações estabelecidas entre os sujeitos sociais que integram essas esferas da realidade concreta.

Compreendemos que essas tensões e contradições têm seu fundamento nos antagonismos existentes entre as classes sociais, na luta pela hegemonia dos seus interesses na sociedade capitalista, como ressaltamos anteriormente. Esses interesses em conflito se exteriorizam na esfera estatal, pelo acesso à parcela da riqueza socialmente produzida apropriada pelo Estado, como as contribuições e os impostos arrecadados, que devem ser convertidos em fundos de interesse social para o financiamento de programas e serviços sociais, mas que são submetidos aos imperativos da rentabilidade econômica (SILVA, 2004).

Nesse jogo o Estado se configura “[...] como contínua formação e superação de equilíbrios instáveis [...] entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados” (GRAMSCI, 2000, p.42). Na conjuntura político-

econômica em que vivemos os interesses do grupo dominante - representante do grande capital financeiro - prevalecem no âmbito do Estado brasileiro, posto à relação orgânica existente entre a sociedade política e a sociedade civil.

Dessa maneira, aquelas frações da sociedade civil vinculadas ao grande capital, sendo o grupo social dirigente e também dominante, interferem na conformação da política de assistência social de modo a reduzir a responsabilidade estatal na sua implementação, o que é evidente no território investigado, posto que essas forças sociais também comandam a dinâmica da reprodução social nos estados e municípios do país.

Essa interferência dos interesses do grupo dominante no campo das ações da política de assistência social direcionada aos usuários idosos, busca reduzir os investimentos sociais do Estado no atendimento às demandas do segmento, uma vez que ao perderem o seu “valor de uso” pelo fato de não serem mais vistos como “aptos” para o trabalho, perdem a sua “utilidade” para a lógica expansiva do capital, que requer o consumo produtivo da capacidade de trabalho como fonte de valor, isto é, como fonte de riqueza (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Não possuindo “valor de uso” para a reprodução ampliada da acumulação, dado o estabelecimento de critérios de “utilidade” pelo capital, que reduz o valor do homem a sua capacidade produtiva na geração de riquezas para fins de valorização, o segmento idoso, considerado economicamente inativo, não rentável, oneroso aos fundos públicos, tão somente interessa enquanto consumidores de mercadorias e serviços regidos sob a lógica do capital (TEIXEIRA, 2008).

Essa racionalidade capitalista no âmbito das ações do SUAS é expressa, inclusive, no modo como os serviços de acolhimento institucional de idosos são financiados em Vitória de Santo Antão. Observamos que a transferência de recursos para as instituições de acolhimento ocorre por meio de subvenção social, que além de ser um dispositivo “inaugural e permanente de relação do Estado com a filantropia”, caracteriza-se como “um mecanismo de diluição, e não de afirmação de direitos” (MESTRINER, 2011, p.228).

Esses recursos são provenientes de verba do governo federal, que é transferida para o FMAS e posteriormente repassada para as instituições da sociedade civil. O acompanhamento sobre os recursos é realizado pela gestão municipal do SUAS, posto que as instituições estão sujeitas à prestação de contas de forma periódica.

As questões esboçadas, tanto sobre a relação orgânica entre o Estado e as forças sociais dominantes na sociedade civil quanto sobre a condição social dos velhos trabalhadores na sociedade capitalista, são mediações que iluminam a compreensão da dinâmica da gestão dos serviços investigados e faz perceber que “a luta política é muitíssimo mais complexa” (GRAMSCI, 2000, p.124) daquela que a realidade de Vitória de Santo Antão apresenta no plano imediato.

Desconectada dessas mediações, a percepção do representante da gestão do SUAS acerca do antagonismo existente na relação entre o órgão gestor do SUAS e as entidades da sociedade civil no processo de organização dos serviços de acolhimento, apontou durante a realização da entrevista para o entendimento de uma mera “resistência” das instituições diante da aproximação da equipe gestora.

O posicionamento de “resistência” apresentado pelas entidades da sociedade civil quanto à aproximação do órgão gestor para o atendimento às exigências da NOB-SUAS/2012, embora possa ser interpretado como expressão de luta dos sujeitos sociais que integram essas entidades frente às contradições do SUAS ou até mesmo como uma ausência de interesse de que os seus serviços sejam monitorados e avaliados, é compreendido pelo representante da gestão desse sistema como uma decorrência da “autonomia” das mesmas na realização do trabalho social dirigido aos idosos institucionalizados em Vitória de Santo Antão, conforme trecho da entrevista exposto a seguir.

Eles têm total autonomia, a gente não tem domínio de quem entra e de quem sai do acolhimento de idosos, ao contrário de criança e adolescente [...]. Se o Conselho Tutelar fizer algum acolhimento, temos esse controle, mas de idoso a gente não tem, porque eles têm autonomia. Às vezes quando a Secretaria de Ação Social quer uma vaga e não têm essa vaga disponível por conta dessa questão. E eles não estão adequados realmente a NOB-SUAS. É uma resistência muito grande porque sabem que pela falta de um Conselho de Idoso efetivo em Vitória, acham que podem fazer tudo (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

A noção de “autonomia” apresentada pelo entrevistado aproxima-se daquela relacionada à manutenção por parte das entidades da sociedade civil da sua própria dinâmica organizacional face o controle estatal e das influências do mercado, que foi ideologicamente difundida pelo pensamento liberal democrático no Brasil, nos anos 1980 e 1990, de modo a despolitizar as lutas sociais sob o respaldo da constituição de uma esfera pública não estatal de cidadania (SIMIONATO, 2010).

A partir de uma leitura gramsciana, compreendemos que a autonomia dessas

entidades da sociedade civil que atuam no âmbito das ações do SUAS é relativa em relação ao Estado em sentido estrito (coercitivo) (COUTINHO, 1996), pois está submetida aos critérios de participação definidos por esse sistema de gestão, sob pena de sanções quanto ao não cumprimento das exigências estabelecidas, como mencionamos no terceiro item<sup>20</sup>.

Além disso, o próprio sistema de monitoramento do SUAS também não deixa de ser uma ferramenta de controle não apenas dos serviços, programas e projetos executados diretamente pelo aparato estatal, mas também das ações implementadas por essas entidades de assistência social quanto ao uso de recursos, ao alcance de objetivos e metas, aos impactos sociais, aos padrões de qualidade, dentre outros.

Por outro lado, a realização do monitoramento contribui para o aprimoramento da oferta das atenções socioassistenciais em razão de subsidiar o gestor público com informações sobre as condições em que os serviços, programas e projetos são operacionalizados, as necessidades da população usuária e a cobertura dos serviços no atendimento dessas demandas, dentre outros.

Nessa perspectiva, observamos que essa atividade não vem sendo desenvolvida de forma periódica pela gestão municipal do SUAS junto às instituições de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão, uma vez que restringe-se às visitas realizadas para o preenchimento anual do Censo SUAS<sup>21</sup> do MDSA, que prevê sanções administrativas que podem acarretar no bloqueio dos recursos do cofinanciamento federal caso municípios e estados não o execute, com o encaminhamento dos dados coletados para o sistema eletrônico de informações do MDSA. O trecho da entrevista a seguir revela o fato.

Veja, não tem monitoramento e avaliação. Por quê? A alta complexidade tem que ter a coordenação e uma equipe, e isso não existe, não tem equipe. Então não tenho como fazer o monitoramento e avaliação de todas as instituições [...]. Estou aqui com o questionário do Censo SUAS, vou fazer a avaliação das instituições, mas assim, essa avaliação periódica, não

---

<sup>20</sup>Item 3.2, p.71.

<sup>21</sup> O Censo SUAS foi instituído através do Decreto Federal Nº7. 334, de 19 de outubro de 2010. Conforme o referido decreto, o Censo SUAS trata-se de um instrumento de coleta de informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas e das entidades e organizações de assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. Objetiva subsidiar a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação do SUAS e de sua gestão integrada. A sua realização é de competência do órgão ministerial responsável pela política de assistência social, que o execute em regime de colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a coleta descentralizada de dados.

tenho. [...] a gente não faz essa questão desse monitoramento como deveria ser feito [...] (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

A ausência do acompanhamento dos serviços de acolhimento institucional de idosos, por meio do seu monitoramento contínuo e sistemático afeta a coleta de informações que poderiam contribuir para o conhecimento sobre quem são os idosos que requisitam esses serviços e quantos são, a capacidade de atendimento das unidades, o trabalho social desenvolvido pelas mesmas, as condições de acesso desses idosos a esse tipo de proteção social, dentre outros.

São informações importantes que auxiliariam na realização da avaliação e do planejamento sobre a oferta qualificada desses serviços em Vitória de Santo Antão. Salientamos que a constituição de sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços da rede socioassistencial são de responsabilidades comuns aos entes federados. Dessa maneira, à gestão municipal do SUAS compete a realização do monitoramento e da avaliação da política de assistência social em seu âmbito (BRASIL, 2012).

A ausência de equipe para a realização do monitoramento dos serviços prestados pelas instituições de acolhimento, conforme declaração do representante da gestão do SUAS, é apresentado como fator que obstaculiza a realização dessa atividade. Isso tem relação com a própria tradição da assistência social de ser tratada como uma “não política”, uma vez que vem sendo “sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificados” (COUTO et. al., 2014a, p.80).

As deficiências na execução das referidas atividades acabam por cercear a participação das entidades e dos idosos nesse processo de acompanhamento, contrariando, nesse aspecto, as determinações quanto à realização de uma gestão participativa da política de assistência social, previsto pela NOB-SUAS/2012. Essa dimensão participativa no processo de monitoramento e avaliação das ações do SUAS decorre da atribuição de um sentido político e não apenas técnico-operacional na gestão dessas atividades (ARAÚJO et. al, 2014).

Entretanto, é interessante esclarecer que a dimensão participativa no âmbito da política de assistência social foi resultado das condições democráticas asseguradas pela Constituição Federal de 1988. Isso porque no sistema hegemônico a democracia existe na medida em que contribui para “a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente” (GRAMSCI, 2000, 287).

Levam-se assim em consideração os interesses dos grupos dirigidos através de práticas participativas, mas apenas nos limites da ordem hegemônica do capital.

No que compete ao atendimento das exigências para a oferta do serviço de acolhimento de acordo com a legislação em vigor, o relato do entrevistado além de mostrar que as entidades ainda não têm as suas atividades adequadas às normativas da assistência social, revelam que a gestão municipal do SUAS não desenvolve estratégias de intervenção a esse respeito, mas que agentes externos ao município, como os intelectuais orgânicos do Governo do Estado de Pernambuco, vinculados à Superintendência de Defesa e Promoção dos Direitos da Pessoa Idosa da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (SDSCJ), vêm desenvolvendo ações para promover o consenso junto aos atores que integram a rede de atendimento no município quanto a efetivação da proteção aos direitos dos idosos em situação de acolhimento institucional.

Conforme extrato da entrevista a seguir.

O Estado está com um programa que chegou junto da gente e fez uma avaliação, porque até o Estado também não tinha essa proximidade com os abrigos de idosos. E foi diante de algumas conversas, colocando que a gente tem uma dificuldade, que a questão dos idosos aqui é tudo irregular, [...] não está nada seguindo pelo NOB-SUAS. O Estado está com o projeto e já foi nas três instituições de acolhimento e vem para Ação Social pra gente montar justamente isso, pra começar a questão da adequação (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

O projeto relatado pelo entrevistado refere-se ao “Projeto Humanidade”, que foi implantado em 2016, tendo como alvo as instituições filantrópicas de acolhimento institucional de idosos que atuam no Estado de Pernambuco. As ações estratégicas de prevenção, inclusão e promoção social previstas nesse projeto têm como foco a qualidade de vida dos idosos acolhidos e a humanização do atendimento prestado pelas instituições. Para tanto, busca mobilizar e articular as redes de assistência social e de saúde nos municípios pernambucanos (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2016).

Esse Projeto embora tenha como propósito a defesa dos direitos das pessoas idosas previstos no Estatuto do Idoso (Lei nº 10. 741/2003), na Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e na Política Estadual do Idoso (Lei nº 12.109/2001), busca a humanização do atendimento no campo da filantropia em detrimento de uma perspectiva de garantia de direitos que ultrapasse essa lógica na atenção às pessoas idosas institucionalizadas.

Salientamos que na época em que a entrevista com o representante da gestão do SUAS foi realizada, o Projeto Humanidade encontrava-se em uma fase inicial de implantação em Vitória de Santo Antão, dessa maneira, não obtivemos maiores informações quanto aos seus avanços nesse município.

As atividades de formação e/ou de assessoria para os dirigentes das instituições de acolhimento e os seus trabalhadores, previstas pela NOB-SUAS/2012, também não são desenvolvidas pela gestão municipal do SUAS. São práticas de caráter educativo que visam, segundo essa normativa, a adequação dos serviços prestados por entidades que atuam no âmbito da política de assistência social às normas do SUAS. Esse é um movimento a nível cultural que pretende introduzir um novo saber às práticas dos atores sociais que atuam nas instituições.

É interessante salientar que o não desenvolvimento dessas ações em Vitória de Santo Antão pode expressar a direção intelectual e moral daqueles que estão no comando da gestão do SUAS nesse município, de modo a evitar possíveis reivindicações em torno de uma maior viabilização de direitos aos idosos acolhidos ou de ampliação do acesso a recursos públicos pelas instituições, uma vez que a apropriação do saber é capaz de articular e orientar lutas sociais, dado que conhecimento e vontade - embora sejam esferas distintas, não são apartadas do agir humano - são dimensões que se relacionam dialeticamente, como esclarece Semeraro (2001) a partir de uma leitura gramsciana.

A viabilização de espaços para promover discussões sobre a organização da oferta dos serviços de acolhimento de idosos é uma ação que a gestão municipal do SUAS alega buscar viabilizar. Entretanto, foi sinalizada a existência de dificuldades para a sua efetivação sob a justificativa da não adesão de parte das instituições a essas atividades, de acordo com o fragmento da entrevista abaixo.

Já mandei vários ofícios solicitando pra gente fazer reunião e ver quais são as dificuldades, para tentar ver o que poderia fazer e oferecer. Só compareceu uma pessoa [...]. Ela colocou a questão dos recursos financeiros que é muito pouco, a questão que as instituições hoje estão superlotadas, com muito idoso, até tem hora que não pode acolher mais nenhum porque a procura é muito grande. Se vai algum médico, algum enfermeiro é por questão de voluntariado. Até dificuldade de levar esses usuários para o médico, para o posto de saúde, para o hospital têm por conta do transporte, que é um custo também para eles, porque eles não têm transporte [...] (REPRESENTANTE DA GESTÃO DO SUAS).

Sobre o atendimento das demandas apresentadas, o representante da gestão municipal do SUAS pontuou os seguintes direcionamentos:

Foi levado para o gestor na época e ele ficou de ver como a gente poderia trabalhar em relação a isso. A questão do dinheiro não poderia aumentar; a reclamação maior era realmente financeira. O que foi oferecido foi o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos<sup>22</sup>), fazer ação social de levar corte de cabelo, levar questão de unha (serviço de manicure), dinâmicas para instituição, vai assistente social, psicólogo, pedagogo para fazer atividades (REPRESENTANTE DA GESTÃO SUAS).

Frente às problemáticas abordadas nesses dois últimos trechos citados, é necessário tecer algumas considerações. Em primeiro lugar, o não envolvimento das demais entidades da sociedade civil que compõem a rede socioassistencial de acolhimento nesses espaços de negociação de interesses, tanto pode refletir escolhas políticas dos atores sociais que delas fazem parte, diante da ausência de um maior suporte financeiro e técnico para o desenvolvimento dos seus serviços, quanto pode ser reflexo da despolitização dos seus representantes.

Como compreende Dagnino (2002), a presença de estruturas estatais pouco comprometidas, a burocratização, a penúria de recursos, a instabilidade dos projetos que pressupõem a parceria com o Estado, dentre outros fatores, contribuem na limitação da participação da sociedade civil nesses espaços democráticos.

No entanto, é preciso considerar que para uma gestão ser realmente democrática, devem ser viabilizados meios que ampliem a participação das classes subalternas, isto é, dos usuários e dos trabalhadores, nos processos de gestão das políticas, programas, projetos e serviços, de modo tanto a propiciar maior controle social nesses espaços decisórios quanto a que os usuários tenham as suas necessidades atendidas (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

De fato, embora a participação dos usuários idosos e trabalhadores que os atendem seja importantíssima para o estabelecimento de uma gestão democrática sobre os serviços de acolhimento institucional, “[...] como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra hegemônicas” (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p.204), a participação desses segmentos nos espaços de discussões sobre a organização da oferta desses serviços não foi uma prática observada no município investigado.

---

<sup>22</sup>O Programa de Aquisição de Alimentos (PPA) é um programa do governo federal, criado em 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012. O PPA integra as ações de enfrentamento à fome e à pobreza no país, buscando ainda fortalecer a agricultura familiar. Consiste na aquisição direta pelo governo de produtos provenientes da agricultura familiar, que são destinados aos indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e os atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.

Dessa maneira, na realização dessa atividade dialógica em particular não há aquilo que Gramsci (2000, p. 91) denomina de “[...] inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção [...]”, mas a presença de certo “centralismo burocrático”, onde o grupo dirigente “[...] tende a criar seus mesquinhos privilégios, regulamentando ou mesmo sufocando o surgimento de forças contrastantes [...]”. A burocracia, nessa perspectiva, é vista como “[...] força consuetudinária e conservadora mais perigosa; se ela chega a se constituir como um corpo solidário, voltado a si mesmo e independente da massa [...]” (GRAMSCI, 2000, p. 61-62).

Em segundo lugar, apesar da entidade ter apresentado demandas que requerem um nível de intervenção mais profundo, em razão da ausência de vagas para atender os idosos que necessitam de acolhimento institucional, da presença de atividade voluntária e da ausência de uma maior articulação com a Secretaria Municipal de Saúde, a gestão municipal do SUAS negocia soluções que não atendem à essa demanda mais ampla. Ao contrário disso, expõe uma resposta pontual e até mesmo de trato assistencialista, como a realização de ações sociais nas instituições.

Sobre a articulação, entre os diversos atores que compõem a rede socioassistencial de proteção social à pessoa idosa no município, constatamos a existência dessa interação entre os diversos serviços, no entanto, essa não é uma relação desprovida de tensões, como exposto a seguir.

Na verdade, algumas instituições querem que o CREAS e que o CRAS façam o trabalho de equipe técnica que é da instituição, e a equipe não pode fazer isso. A equipe pode dar um apoio em outras questões, mas fazer um acompanhamento efetivo lá dentro como se fosse equipe da instituição, não tem como fazer isso [...] porque tem a demanda dos serviços do CREAS e do CRAS. [...] mas aí o que é que acontece, quando o CRAS vai fazer alguma atividade, vai para as instituições; se tem alguma idosa que pode participar dessa atividade, então vai buscar essa idosa para participar das ações que o CRAS fornece (REPRESENTANTE DA GESTÃO SUAS).

Essas tensões apresentam-se como desafios para a articulação dessa rede protetiva em Vitória de Santo Antão, o que exige esforços da gestão municipal do SUAS para mobilizar os diversos atores que a compõe, em torno de alternativas que garantam a integralidade do atendimento aos idosos acolhidos. Esse processo de articulação supõe “mais que integração e soma de serviços, mas a complementariedade exigida pelas situações, a partir de pactuações para o

enfrentamento conjunto às demandas sociais”, conforme Yazbek et. al.(2014, p.204).

A respeito dos avanços e dos desafios presentes na relação com as instituições de acolhimento no atendimento das diretrizes da NOB-SUAS/2012, o representante da gestão municipal do SUAS aponta mais desafios em detrimento de avanços, como exposto a seguir.

O desafio é conscientizar essas pessoas, mostrar que na verdade há uma regularização da NOB. Isso é uma questão realmente de conversa, de palestra, de debater a questão, de um Conselho efetivo porque vai estar junto todo mundo pra questão, e a Prefeitura se preocupar mais com os idosos; eu acho que não tem essa preocupação com o idoso, de que precisamos dar uma vida melhor a eles, proporcionar condições de vida melhores até os últimos dias. Eu acho que é conscientização mesmo. É chamar essas pessoas pra junto, trazer mesmo. A prefeitura, a Secretaria de Ação Social trazer essas pessoas pra cá, pra perto, e a gente também ir pra perto deles, mostrar que está oferecendo uma ajuda e não cobrando nada. Eu acho que a gente tem que começar nesse sentido mesmo. E o desafio maior é conseguir isso, conscientizar as pessoas que realmente precisa desse trabalho (REPRESENTANTE DA GESTÃO SUAS).

Enfrentar os desafios que se antepõem ao estabelecimento de uma oferta qualificada dos serviços de acolhimento institucional de idosos em Vitória de Santo Antão não é uma tarefa simples. A gestão municipal do SUAS buscando apenas atenuar as “resistências” mediante a negociação de recursos para as instituições de acolhimento geridas pela sociedade civil, elide a sua responsabilidade na organização dessa modalidade de atendimento nos termos da NOB-SUAS/2012, como podemos visualizar no Quadro 2, no qual apresentamos a síntese sobre essa gestão com base nos eixos organizativos referenciados ao longo do item 5.1.

**QUADRO 2 – EIXOS ORGANIZATIVOS E REALIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL DO SUAS JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO DE IDOSOS-2016**

| EIXOS ORGANIZATIVOS              | REALIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regulação</b>                 | As instituições de acolhimento de idosos investigadas apresentavam situação regular no Conselho Municipal de Assistência Social e integravam a rede socioassistencial do SUAS, no período de realização da pesquisa.                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Assessoramento</b>            | A Gestão Municipal do SUAS não desenvolvia práticas de formação e/ou assessoria para os dirigentes das instituições de acolhimento e os seus trabalhadores, embora fosse do seu conhecimento de que as entidades não apresentavam as suas atividades adequadas às normativas da assistência social.                                                                                                                          |
| <b>Planejamento</b>              | Não foi observada a realização de atividade de planejamento direcionada a implantação de oferta qualificada dos serviços de acolhimento institucional de idosos em Vitória de Santo Antão.                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Monitoramento e Avaliação</b> | Foi constatada a ausência de acompanhamento dos serviços por meio de monitoramento contínuo e sistemático, bem como de práticas avaliativas sobre as suas ofertas. Dessa maneira, inexistia o controle quanto ao <b>trabalho social</b> realizado, as <b>condições e formas de acesso dos usuários</b> , a <b>capacidade de atendimento</b> das unidades, aos <b>recursos humanos</b> , a <b>gratuidade do atendimento</b> . |
| <b>Financiamento</b>             | A transferência de recursos para as instituições de acolhimento de idosos ocorria por meio de subvenções sociais. O financiamento não era realizado através do Piso Fixo de Alta Complexidade, destinado                                                                                                                                                                                                                     |

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                       | aos serviços de acolhimento institucional no âmbito do SUAS.                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Articulação Intersetorial</b>      | A articulação entre os serviços que compõem a rede socioassistencial de proteção social à pessoa idosa em situação de acolhimento institucional no município apresentava fragilidades.                                                                                                                     |
| <b>Participação e Controle Social</b> | A Gestão Municipal do SUAS não se caracterizava como uma gestão participativa. A participação dos idosos institucionalizados e dos trabalhadores nos espaços de discussões sobre a organização da oferta dos serviços de acolhimento institucional não foi uma prática observada no município investigado. |

Fonte: elaboração da pesquisadora.

Enfatizamos ainda que Vitória de Santo Antão, embora seja caracterizado como município de grande porte pela classificação da PNAS (2004) e tenha demandas pertinentes à proteção social especial de alta complexidade, a gestão municipal apenas assumiu a responsabilidade pelo nível básico de habilitação do SUAS, conforme dados públicos disponibilizados pelo sistema eletrônico de informações do MDAS coletados no período da investigação.

Isso significa que a despeito do seu porte requerer, em razão do seu número de habitantes e da consequente demanda por serviços públicos, a constituição de uma rede mais complexa e diversificada, o que inclui a existência de serviços de proteção social especial de alta complexidade (PNAS, 2004), o município comprometeu-se tão somente com a organização da proteção básica das ações de assistência social.

Cabe esclarecer que municípios considerados de “grande porte” são aqueles que apresentam população entre 100.001 e 900.000 mil habitantes (PNAS, 2004), como Vitória de Santo Antão, que possui 129. 974 mil habitantes (IBGE, Censo 2010).

Municípios que possuem essa classificação são mais complexos na sua estruturação econômica, polos de regiões e sedes de serviços mais especializados, detêm, portanto, mais infraestrutura (PNAS, 2004). De fato, Vitória de Santo Antão nos últimos anos vem se destacando no cenário econômico de Pernambuco. Com o

PIB de 2,9 bilhões em 2014, o município esteve entre as dez cidades com maior participação no PIB do estado, respondendo com o índice de 1,8% (AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM, 2014).

Dados do MDSA sobre a gestão municipal do SUAS também destacam esse crescimento econômico em Vitória de Santo Antão. A receita orçamentária do município que em 2005 foi de R\$ 53 milhões, passou para R\$ 96, 6 milhões em 2011, representando uma alta de 84,4% nesse período. Contudo, os dados revelam ainda que as despesas com assistência social apenas alcançaram o percentual de 2,60% do orçamento total de 2011, sendo um valor inferior à média de todos os municípios do estado, que atingiu o índice de 4,42% (MDS, Subsídios para Elaboração do PPA Municipal, 2014-2017).

Esses dados demonstram que crescimento econômico não significa maiores investimentos com a política de assistência social desenvolvida no município, o que repercute diretamente na oferta das atenções viabilizadas pelo nível da proteção social especial de alta complexidade do SUAS, com os serviços de acolhimento institucional, vez que são proteções que requerem um maior volume de recursos na sua operacionalização.

Realizada a apresentação sobre a Gestão Municipal do SUAS junto à rede socioassistencial de acolhimento de idosos e a exposição sobre os dados econômicos e de gestão financeira da assistência social, prosseguiremos para os resultados da pesquisa quanto a participação das instituições de acolhimento gestadas pela sociedade civil no processo de qualificação da oferta dessa modalidade de atendimento socioassistencial e nos espaços de controle social do SUAS.

## **5.2 A contraditória participação das instituições da sociedade civil no processo de qualificação da oferta dos serviços**

De acordo com Nogueira (2005), aquele que participa busca “fazer parte” de determinados processos, sejam esses de conteúdo decisório ou não. Empenha-se na sua projeção como sujeito que carrega consigo valores, interesses, aspirações e direitos. Por consequência, “constrói uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação” (NOGUEIRA, 2005, p. 129-130).

Embora nem todo ato de participar esteja diretamente vinculado a uma ação

delineada por uma perspectiva política, toda participação orienta-se por algum tipo de relação com o poder, conforme o autor referenciado. Essa relação com o poder remete a compreensão do próprio intento da participação, vez que “quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição” (NOGUEIRA, 2005, p. 129).

No contexto da sociedade moderna e do capitalismo globalizado, a participação tornou-se uma exigência no campo da gestão pública, em razão dos distintos sujeitos sociais reclamarem esse exercício de modo a interferir no direcionamento desse âmbito. No entanto, essa participação decorrente da “democratização” ou “compartilhamento” do poder é marcada pelas trajetórias dos grupos sociais, em que se articulam “diferentes graus de consciência política e atuação prática” (NOGUEIRA, 2005, p.133).

Desse modo, a participação das entidades da sociedade civil no processo de qualificação dos serviços de acolhimento institucional de idosos e nos espaços de controle social da política de assistência social, enquanto práticas que se movem no nível da gestão do SUAS são norteadas por diferentes interesses, valores, projetos de sociedade defendidos pelos sujeitos sociais que compõem essa esfera.

Analisar a participação das instituições da sociedade civil no processo de qualificação da oferta dessa modalidade de serviço socioassistencial, em Vitória de Santo Antão-PE, requer antes a realização da caracterização das mesmas nos seus aspectos históricos, socioeconômicos e práticos, de modo que possamos nos aproximar e compreender as suas dinâmicas na prestação desse atendimento no município. Esse esforço se dirige ao desvelamento do fenômeno investigado em sua totalidade, entendendo-o nas suas variadas conexões e contradições.

Em vista disso, observamos que a instituição 1 foi criada na década de 1930 por iniciativa de um grupo religioso da sociedade vitoriense. Trata-se de instituição de natureza filantrópica que teve como motivação para a sua criação o quadro de “grande pobreza nas ruas de Vitória, principalmente de idosos abandonados” (Coordenador 1).

Esse quadro de pobreza que marcou a realidade social do município não era diferente da situação atravessada pelo país nesse período. De acordo com Mestriner (2011), o Brasil vivenciava na década de 1930

[...] uma problemática concreta, formada por grandes massas empobrecidas ainda em consequência da libertação dos escravos e agravada pelo intenso êxodo rural, pela forte imigração da virada do século, pela desqualificação e despreparo dos trabalhadores e pelo trabalho precário, limitado e explorado da época (MESTRINER, 2011,p.68).

O problema da pobreza segundo a autora “[...] começa a se tornar incômodo e até perigoso, visto que já relacionado às relações de trabalho e à omissão do governo” (MESTRINER, 2011, p.76). Desse modo, o Estado brasileiro, através do Governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), além de recorrer às parcerias com o setor privado de organizações sociais que já desenvolviam trabalhos na área social, a exemplo das congregações religiosas, incentivou a ampliação dessas ações por parte da sociedade civil por meio do mecanismo de subvenções sociais<sup>23</sup>, isto é, através do repasse de recursos financeiros às entidades sociais.

O apoio de Getúlio Vargas para a ampliação das ações de enfrentamento as refrações da questão social na época também se refletiram em Vitória de Santo Antão, município situado na região da Zona da Mata Pernambucana. Consta nos registros da Instituição 1, que em “04 de setembro de 1933, o Senhor Presidente da República, Getúlio Vargas em visita a Pernambuco, se fez presente a esta Obra Beneficente ainda em construção [...]” (Registro Histórico da Instituição 1).

Entretanto, cabe salientar que o recrutamento das organizações da sociedade civil para o enfrentamento da problemática da pobreza no Brasil, fez parte das estratégias político-ideológicas do governo varguista, que sob o discurso da promoção do “bem-estar nacional”, mobilizou as organizações sociais buscando estabelecer tanto um trato filantrópico a essa expressão da questão social, quanto uma intervenção disciplinadora no comportamento da população pobre, sem vínculos trabalhistas formais (MESTRINER, 2011).

Embora a situação de pobreza envolva múltiplos aspectos na sua conformação, como o econômico, o político, o social, dentre outros, o tratamento dispensado a esse fenômeno nesse período estava relacionado à compreensão conservadora de que essa condição vivenciada por parcelas da população brasileira

---

<sup>23</sup> No Governo de Getúlio Vargas houve a criação das contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações; a criação, em 1931, da Caixa de Subvenções (Decreto Lei nº 20.351); o estabelecimento de regulações quanto ao Certificado de Utilidade Pública, (Lei nº091, de 28 de agosto de 1935), a distribuição de subvenções a instituições de assistência, educação e cultura (Lei nº119, de 25 de novembro de 1935), a cooperação financeira da União com as entidades privadas (Decreto nº 527, de 01 de julho de 1938, alterado pelo Decreto nº 5698, de 22 de julho de 1943), a instituição da isenção do imposto de renda às instituições beneficentes e filantrópicas (Decreto nº 5844, de 07 de julho de 1943), dentre outras (MESTRINER, 2011).

atrelava-se à incapacidade pessoal. Dessa forma, o indivíduo era unicamente responsável por suas carências, devendo apenas ter as suas necessidades atendidas no campo da benemerência e da filantropia, desenvolvidas principalmente pelas ações sociais da Igreja. De acordo com Yazbek (2005)

A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica nesse período vai efetivar-se como reação à “questão social” sob a perspectiva da doutrina social da Igreja (YAZBEK, 2005, p.220).

O registro histórico da instituição 1 também revela essa perspectiva moralizante, cuja principal finalidade das suas ações era de

[...] abrigar e socorrer os idosos(as) desamparados(as), prestando-lhes assistência corporal, moral e religiosa, inclusive assistência hospitalar, quando necessário, extensivamente aos mais necessitados da cidade e adjacências, buscando resgatar seus valores e dignidade de cidadãos (Registro Histórico da Instituição 1).

Atualmente essa instituição acolhe idosas e idosos oriundos de Vitória de Santo Antão e de outros municípios pernambucanos, como Pombos, Glória do Goitá, Bezerros, Recife e Jaboatão dos Guararapes. O trabalho desenvolvido pela unidade, por sua vez, orienta-se por valores caritativos, e embora seja uma instituição vinculada a uma determinada doutrina religiosa, acolhe idosos praticantes de outras crenças, sem discriminação. Conforme o coordenador 1 entrevistado.

A gente procura atender da melhor forma possível, independente de quem seja. Seja daquele pobre, como chegou uma ontem. Ontem fui a casa dela, nada tem. A gente não faz distinção nem dessas pessoas, nem de pessoas cadeirantes. A nossa finalidade é acolher e fazer com eles se sintam bem na instituição (COORDENADOR 1).

Para manter-se financeiramente a instituição 1 recorre aos benefícios previdenciários ou de assistência social recebidos pelos idosos, no percentual de 70% (setenta por cento) por benefício; a renda resultante do aluguel dos imóveis de propriedade da unidade; e a doações da sociedade. Além disso, também tem acesso a quantia total e fixa de R\$1.740,00 (mil setecentos e quarentas reais) por mês, proveniente do convênio realizado com a gestão municipal do SUAS.

Salientamos que os recursos desse convênio são oriundos do governo federal, repassados para a entidade via FMAS, como sinalizamos no item 5.1 do presente trabalho. Destacamos ainda que embora a instituição 1 acolha idosos

naturais de outros municípios, a entidade não recebe das referidas municipalidades recursos financeiros pela prestação do serviço.

Em relação aos critérios e formas de acesso dos idosos ao serviço prestado pela instituição 1, observamos a existência de exigências quanto a idade, ao desejo do idoso em ser acolhido e o acesso à renda, bem como os principais canais de encaminhamento dos usuários para o atendimento, conforme fragmentos da entrevista com o coordenador 1.

O primeiro critério é que o idoso sendo consciente, aceite ficar na instituição. E se ele não é consciente, mas que tenha mais de 60 anos e que seja abandonado pela família [...]. Ser aposentado, mas se não é aposentado e realmente precisa a gente também acolhe (COORDENADOR 1).

[...] uns vêm ele mesmo, outros vêm através de Assistentes Sociais, vêm dos hospitais, vem da Promotoria, são diversas formas que chegam aqui (COORDENADOR 1).

A unidade investigada tem capacidade de atendimento de trinta e oito idosos. No período da pesquisa havia trinta e cinco acolhidos, sendo dezoito mulheres e dezessete homens. Embora o número de mulheres tenha sido superior ao quantitativo de homens nesse período, a maior demanda por acolhimento institucional ocorre entre os homens, conforme a coordenação.

Quanto aos recursos humanos, a instituição 1 dispõe de quatro técnicos de enfermagem, um médico, cuidadores, profissionais de limpeza e alimentação. O profissional de medicina é prestador de serviço. Os técnicos de enfermagem, os cuidadores e os profissionais de limpeza, por sua vez, contabilizam dezessete pessoas formalmente contratadas. A unidade também conta com trabalho voluntário, no entanto, a sua maioria não atua de forma continuada.

Sobre o envolvimento do voluntariado, é preciso considerar que os mesmos têm motivações diversas no desempenho dessa atividade, as quais são condizentes com a particularidade dos seus interesses, que não necessariamente atendem a uma perspectiva coletiva, mas uma concepção individualizada. Segundo Gramsci, “É evidente que, por voluntários, não se deve entender a elite quando ela é expressão orgânica da massa social, mas sim o voluntário separado da massa por seu impulso individual arbitrário e em frequente oposição à massa ou a ela indiferente” (GRAMSCI, 2000, p.80-81).

Dessa maneira, o trabalho voluntário tanto pode ser guiado por princípios

humanitários, que por sinal não são compatíveis com os fundamentos da política de assistência social - que se pautam em uma prática voltada para a garantia de direitos e não para a doação de tempo ou ajuda de forma casual - quanto pode ser orientado em função de reconhecimento social, de pressões sociais ou religiosas, de exigências do mercado de trabalho (CAVALCANTE et. al., 2015), os quais do mesmo modo não coadunam com os propósitos dessa política social.

Identificamos ainda que a unidade não apresenta categorias profissionais reconhecidas pela NOB-RH/SUAS (2005) na composição de sua equipe de referência, como por exemplo, Assistente Social e Psicólogo. São profissionais que poderiam contribuir para o trabalho social desenvolvido pela unidade, juntamente com os das áreas de pedagogia e de terapia ocupacional, que são reconhecidos pela Resolução CNAS nº17, de 20 de junho de 2011 como profissionais de atuação no âmbito do SUAS, dentre outras categorias.

Dessa maneira, o trabalho social que compreende, dentre outras atividades, o processo de acolhida, escuta dos usuários, de articulação com rede de serviços, de estímulo à convivência familiar, de viabilização do acesso à renda e demais direitos, é realizado pela coordenação da unidade.

A instituição 2, por sua vez, foi criada nos anos 1980, por iniciativa de um grupo vinculado a uma associação de caráter religioso do município. Inicialmente acolheram duas idosas em uma residência construída na área em que hoje está edificada a unidade. Posteriormente, a administração da instituição foi assumida pelas esposas dos membros de um clube de serviços de Vitória de Santo Antão.

A sua constituição se realizou em um contexto contraditório para a proteção social no Brasil, principalmente no âmbito da assistência social, instituída como uma política pública de responsabilidade estatal pela Constituição Federal de 1988. Foi um período em que a perspectiva de acesso aos direitos sociais a ser promovido através dessa política social defrontou-se com a reiteração de práticas históricas, com o chamamento das organizações da sociedade civil para atuar no campo da proteção social, como discutimos no item 2.

Nesse período a relação entre o Estado e a filantropia empresarial realizada por clubes de serviços no país, como o Lyons e o Rotary Club, também foi fortalecida. Gramsci (2001) já discutia no início do século XX as ações desses aparelhos privados de hegemonia, presentes em diversos países como formas modernas de serviços sociais, que sendo constituídas por “homens de negócios” e

“profissionais liberais”, a exemplo do Rotary Club, eram na realidade favoráveis ao desenvolvimento das forças econômicas, uma vez que representavam os interesses comuns de setores econômicos e industriais.

Esses clubes de serviços atuando na defesa de interesses corporativos realizavam no início do século XX, o controle ideológico sobre a classe trabalhadora, o que foi compatível com a dinâmica do capital, de busca pelo consenso junto a essa classe, diante das transformações políticas e econômicas postas pelas diretrizes neoliberais e das suas propostas de intervenção no campo da proteção social.

A instituição 2, trata-se de uma organização de natureza privada, sem fins lucrativos, que adota como principal valor de organização da prestação do serviço de acolhimento de idosos a caridade, apresentado como base de atuação do trabalho desenvolvido, conforme fragmento da entrevista realizada com o coordenador 2.

A finalidade é um trabalho sem fins lucrativos, só para praticar a caridade, que é a nossa base (COORDENADOR 2).

Para manter-se financeiramente a instituição 2 recorre aos benefícios dos idosos acolhidos; as contribuições dos empresários da cidade (na forma de descontos nas compras em supermercados, farmácias, açougues); a realização de chás beneficentes, promovidos para a arrecadação de doações da sociedade; as contribuições do “quadro de sócios” da instituição. A unidade também tem acesso à subvenção social do governo federal no valor total e fixo de R\$ de 1.270,00 (mil duzentos e setenta reais) mensais, concedida em virtude do convênio com a gestão municipal do SUAS.

Dessas fontes de recursos, a maior parte das receitas provém dos benefícios dos idosos, uma vez que, segundo a coordenação, os doadores nem sempre contribuem e o montante financeiro repassado pelo governo federal é irrisório e por isso mesmo visto como uma “ajuda” governamental.

A gente quando convida, quando pede, eles ajudam, porém, não tem aquela firmeza, aquela perseverança de continuar doando. É preciso que a gente esteja lembrando, pedindo. Muitas vezes a gente recebe muito não, mas faz parte (COORDENADOR 2).

É uma ajuda. Eu não quero ser tão exigente pra dizer que é irrisória, mas é, diante das despesas daqui. É muita despesa, são quarenta e quatro idosos. Mesmo sem ser aposentados eles ficam aqui, porque isso aqui é uma casa

de caridade. Agora depois que eles atingem a idade, a gente vai trabalhar junto ao INSS para aposentá-los. Aí aposenta por idade, e assim a gente vai vivendo (COORDENADOR 2).

No que se refere aos critérios e formas de acesso ao serviço de acolhimento, observamos que o principal critério é a situação de abandono vivenciada pelas pessoas com 60 anos de idade, que são encaminhadas para a instituição pelos hospitais, pela Promotoria de Justiça e por familiares. A condição de abandono definida pelo coordenador da instituição 2 não necessariamente se vincula à ideia de ausência de ente familiar por parte desses sujeitos, pois que acolhem

[...] geralmente idosos abandonados, porém tem muitos que têm família, mas realmente eles nem visitam, quer dizer que são abandonados (COORDENADOR 2).

Sobre a ausência dos familiares no convívio com os idosos em situação de acolhimento institucional, é preciso considerar alguns fatores que contribuem para que isso ocorra. Primeiramente porque vivemos em uma sociedade cada vez mais submetida aos imperativos do capital, que promove transformações substantivas em todos os âmbitos da vida social, interferindo na forma como as famílias vêm convivendo e cuidando dos seus idosos.

Alcântara (2003) menciona que a sociedade movida pelo mundo do trabalho não tem tempo para destinar ao convívio com seus velhos; Se antes a tarefa do cuidado com as crianças, os pais e os avós era realizado pelas mulheres, hoje essa atribuição vem sendo delegada às creches, aos abrigos, em função da inserção feminina no mercado de trabalho. Esse fato não necessariamente se configura como um abandono familiar aos idosos, o que existe na realidade é a ausência do suporte estatal na garantia de serviços de apoio formal que contribuam na tarefa do cuidado aos idosos.

Em segundo lugar, entre as causas envolvidas nas situações de abandono nas instituições, é necessário ponderar a dinâmica relacional dos idosos com os seus entes familiares. A consolidação dos laços afetivos com os familiares é um processo que se constitui ao longo do tempo, é na verdade uma construção de vida que se reflete na retribuição ou não do cuidado, da atenção quando o indivíduo envelhece. Os conflitos presentes nessa interação do mesmo modo contribuem para a fragilização dos vínculos familiares.

Um relacionamento desprovido de apego emocional transforma o cuidado numa tarefa onerosa, pois qualquer atitude de solidariedade, sentimento de gratidão e responsabilidade é nula. Não existe satisfação em dar carinho quando nunca se recebeu. Além das afinidades, a dinâmica das relações humanas se reflete também em conflitos e, assim sendo, o interior da família não poderia ser diferente (ALCANTARA, 2003, p.17).

Realizada essas considerações, prosseguimos com a apresentação dos dados. Assim, observamos que a capacidade de atendimento da unidade é de quarenta e quatro idosos. No período de realização da pesquisa a instituição estava no seu limite máximo de atendimento, com vinte e cinco mulheres e dezenove homens. A unidade acolhe idosos provenientes de Vitória de Santo Antão, bem como de cidades como Gravatá e Recife. Salientamos que a instituição 2 embora acolha idosos oriundos de outros municípios, também não recebe recursos financeiros das referidas municipalidades em razão da prestação do serviço.

Os recursos humanos da instituição 2, são constituídos por voluntários e não voluntários. Faz parte do segmento voluntário: a diretoria, um profissional de medicina e dois de psicologia. O segmento não voluntário constitui a maioria dos trabalhadores, que são de aproximadamente vinte pessoas formalmente contratadas, dentre as quais estavam os auxiliares de enfermagem, os cuidadores, o vigilante e os profissionais responsáveis pela limpeza, alimentação e lavanderia.

Assim como a instituição 1, a entidade não apresenta categorias profissionais reconhecidas pelo SUAS, como o Assistente Social, que por seu turno é considerado um profissional de referência na atuação no âmbito da política de assistência social. Por um lado, essa referência se deve ao fato da assistência social se constituir historicamente como um dos principais campos de atuação desses trabalhadores, e por outro, a própria legitimação das competências e atribuições privativas do exercício profissional do Assistente Social no âmbito das políticas sociais (RAICHELIS, 2010).

O trabalho social desenvolvido pela instituição 2 é realizado pela equipe de profissionais existentes na unidade, no qual envolve o processo de acolhida, escuta, a articulação com a rede de serviços de assistência social e de outras políticas sociais, incentivo à convivência familiar e comunitária, a promoção de atividades recreativas, dentre outras. No entanto, assim como na instituição 1, não observamos a realização de atividades voltadas ao desenvolvimento do protagonismo político e social dos idosos.

O protagonismo político e social dos idosos se constitui na possibilidade

desses atores sociais participarem ativamente como “protagonistas de suas próprias histórias” e de tomarem, portanto, “as rédeas da sua própria vida” (ROZENDO, 2014). Entretanto, não desconsideramos que esse incentivo na sociedade contemporânea não esteja desprovido de intencionalidades. Como discutimos no item 3, o estímulo ao envelhecimento ativo e participativo revela na realidade o controle do capital sobre a velhice, diante do crescimento do número de idosos no cenário mundial. Conforme Rozendo (2014)

Os saberes e poderes hegemônicos buscam respostas, testam hipóteses, procuram promover a longevidade, o consumo e a autonomia dos envelhescentes, para que deem conta de suas demandas de forma autônoma, sem significar nenhum incômodo. Talvez seja esse o empoderamento mais almejado nos discursos que difundem o protagonismo: não o empoderamento na macropolítica, no nível macrossocial, mas a independência no âmbito pessoal, que estende a vida, o consumo e a capacidade de cuidar de si (ROZENDO, 2014, p.214).

Ao tempo em que no cenário atual ocorre a busca por esse controle ideológico sobre a velhice, compreendemos que a participação política e social dos idosos em conjunto com outros segmentos da população, também pode se realizar através de uma perspectiva mais ampla e crítica, tendo como horizonte de ação a transformação social com a superação do sistema capitalista. Esse sistema, por seu turno, consiste em uma ordem econômica e social que se assenta na exploração, na desigualdade e na dominação de classe.

Em uma análise gramsciana, esse nível de participação, como resultado de um progresso intelectual de massa na conformação de uma contra-hegemonia, situa-se no campo da “grande política”, uma vez que envolve demandas vinculadas a formação de novos Estados. Mas, essa ação depende da constituição de um “novo sujeito coletivo” movido por um conjunto de noções, valores e crenças comuns entre si, de um “sujeito consciente da história”, capaz de transcender a manipulação imediata do real em direção à práxis que permita a apreensão da totalidade das relações subjetivas e objetivas presentes na sociedade (COUTINHO, 1992).

Esse movimento que aponta para o estabelecimento de outra sociabilidade, exige organização e lutas sociais. Os velhos trabalhadores têm a possibilidade de serem partícipes desse processo através do engajamento nos espaços de discussão, decisão e de luta política do país, como por exemplo, os fóruns de debates, as conferências e os conselhos de políticas públicas, o conselho do idoso, os sindicatos, os movimentos sociais, dentre outros.

Contudo, o exercício do protagonismo político e social desses e de outros atores sociais pertencentes às classes subalternas, é obstaculizado no contexto da sociedade brasileira. As “operações político-culturais da hegemonia” do grupo dominante atuam como força ideológica desmobilizadora das iniciativas críticas das classes subalternas, e nesse aspecto o Estado, como “unidade histórica das classes dirigentes”, manipula a opinião pública através dos aparelhos privados de hegemonia, como os meios de comunicação, de modo a fortalecer a subalternidade e a fragmentação daquelas (SIMIONATTO, 2009, p.2).

Além disso, existem outras questões que dificultam a participação de parcelas do segmento idoso que é interessante considerar. Rozendo et al (2010, p.43-46) ressalta tanto os padrões de comportamento dos idosos, como a passividade, a resignação, a autodesqualificação e a postura submissa, que foram reflexo de “[...] um longo tempo da ‘ditadura da jovialidade’ que se abateu sobre eles”, quanto às “armadilhas dos mecanismos formais de protagonização”, que sob o argumento de proporcionar a participação, podem realizar a cooptação desses sujeitos, anulando-os enquanto atores sociais na “condução dos destinos da própria velhice e da sociedade como um todo”.

Dentre tantos outros fatores que se apresentam como barreiras ao exercício do protagonismo social e político dos idosos, a exemplo dos aspectos culturais, de gênero, das condições de saúde que interferem no grau de autonomia e independência, destaca-se ainda a própria imagem negativa da velhice, associada às representações de fragilidade, de debilidade, de enfermidade, de invalidez, de incapacidade, que acabam por corroborar a ideia de que a pessoa idosa deve ser objeto de tutela. Essa prática ocorre principalmente na esfera familiar e no âmbito das instituições de longa permanência para idosos ou asilos.

Particularmente no âmbito dessas instituições, Justos e Rozendo (2010, p.475) baseados nos estudos de Groisman (1999a), apresentam o entendimento de que “o asilo veicula fortes imagens de uma velhice decrépita, disfuncional e inapta para a vida, necessitando, portanto, de um amparo total que demanda e legitima a tutela, a reclusão e o confinamento”. Tutelado, o idoso passa a ter os rumos da sua vida e os seus interesses geridos por terceiros, o que contribui para a não ocupação desses atores políticos no cenário social, inclusive nas reivindicações sobre a qualificação da oferta dos serviços públicos a eles destinados.

Em Vitória de Santo Antão, os assuntos pertinentes a situação dos idosos

acolhidos são tratados entre a gestão municipal do SUAS e os representantes das instituições de acolhimento, não há, portanto, o envolvimento daqueles. Além disso, observamos que o processo de qualificação desses serviços prestados pelas entidades da sociedade civil é uma realidade distante da prevista pela NOB-SUAS/2012, uma vez que não é atendida em muitos de seus aspectos.

Sobre a regularização da participação das instituições investigadas no desenvolvimento de ações no campo da política de assistência social do município, verificamos que dado o estabelecimento de uma relação de “parceria” entre o poder público e as entidades, esse processo é mediado por um termo de conveniamento com renovação anual. Desse modo, a vinculação dessas entidades ao SUAS é um processo já estabelecido.

Quanto à autonomia no desenvolvimento das suas atividades, as instituições investigadas alegam dispor da mesma. Apresentam percepções diferenciadas sobre as exigências postas pela NOB-SUAS/2012, para a organização da oferta dos serviços prestados. O coordenador 1 atrela as dificuldades na realização dessa organização qualificada à ausência de uma maior assistência da gestão municipal, e o coordenador da instituição 2 apreende como um processo natural, conforme fragmento das entrevistas a seguir.

É um pouco difícil pra gente porque se tivesse um grupo, que a gente trabalhasse com todo esse grupo, aí facilitava, questão de documentação, as exigências que vem. Se a gente tivesse um grupo que nos ajudasse era bem mais fácil (COORDENADOR 1).

A gente compreende como uma coisa natural, normal. Não tem que ser assim? Tudo não tem que ter permissão, tudo não tem que ser documentado. A gente acha justo porque tem que ter uma ordem pra não desandar. Não pode correr a revelia (COORDENADOR 2).

Sobre o estabelecimento de diálogo para a realização da qualificação da oferta dos serviços prestados pelas instituições, constatamos alguns dilemas tanto em relação à efetivação dessa interação para atender de fato a esse aspecto específico quanto às problemáticas enfrentadas no cotidiano das instituições pesquisadas.

As reuniões promovidas pela gestão municipal do SUAS com os representantes dos serviços de acolhimento institucional de idosos não apresentavam, na sua essência, o propósito de estabelecer o consenso em torno da qualificação dos serviços prestados, mas de fortalecer a relação entre as entidades

e a gestão, de modo a atenuar os dissensos existentes.

Esse direcionamento do órgão gestor do SUAS nada mais significou do que a busca pela cooptação dos representantes das entidades da sociedade civil aos seus interesses. A abertura de diálogos, nessa perspectiva, obedece a objetivos hegemônicos que se situam no campo da “pequena política”. A “pequena política”, por seu turno, não se vincula a uma perspectiva de transformação da realidade, mas “às questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida” (GRAMSCI, 2007, p. 21).

Coutinho (1992, p. 54) menciona que essa leitura gramsciana de “pequena política” aproxima-se com a de uma “práxis manipulatória passiva”, uma vez que “sofre o determinismo ao invés exercê-lo”. Ou seja, conduz ao consenso passivo, expresso pela “aceitação resignada do existente como algo natural”, o que é resultado da transformação da ideologia dominante em senso comum (COUTINHO, 2010, p. 31). Consideramos que a compreensão do coordenador 2, revelada no último trecho de entrevista, seja reflexo dessa conformação que naturaliza as relações sociais e políticas, distanciando-as de um conteúdo mais crítico.

Os problemas enfrentados no cotidiano das instituições pesquisadas, por seu turno, contêm similaridades e particularidades. No que diz respeito às semelhanças, verificamos principalmente as dificuldades na articulação com a Secretaria Municipal de Saúde quanto à disponibilidade de veículo para a condução dos idosos aos hospitais, tal como as ambulâncias; ao acesso à medicação, que nem sempre é assegurado pelo SUS aos idosos acolhidos; e a suspensão da atuação de profissionais de saúde nas unidades. Essas questões são observadas nos fragmentos das entrevistas a seguir.

A saúde, o movimento que existe, a gente já solicitou profissionais e tudo, mas nunca fomos atendidos não. A única coisa que existe são as vacinas que eles trazem e as meninas aplicam. [...] quando a gente precisa de uma ambulância, a gente tem que recorrer a um político pra ele conseguir uma ambulância, porque se a gente ligar pra Secretaria de Saúde, nunca tem, tá quebrado, nunca vem. A gente tem que recorrer a uma pessoa que tenha influência pra poder a ambulância chegar. [...] quando tem medicação eles mandam. Não é dizer assim, a prioridade de medicamento x tem que ir pra tal instituição. Não, só quando tem. Quando tem vai [...] (COORDENADOR 1).

[...] a gente tem a maior necessidade de transporte. Pra gente seria um benefício muito grande ter um transporte aqui, porque a gente aluga carro direto. Porque na maioria das vezes que nós precisamos de ambulância tá tudo ocupada, raramente a gente consegue. [...] medicamento a gente também não consegue, é outra dificuldade. Nem o básico consegue porque

teve a crise do governo federal, que passa para o governo estadual, que passa para o governo municipal e chega até o menor. Essa é a verdade. Faz dois anos que a gente passa por muita dificuldade assim. [...] pra nós é até mais difícil porque até enfermeira a gente tinha. Fazia questão de deixar aqui pra nos ajudar, mas a crise cortou muita coisa [...] (COORDENADOR 2).

Em relação às particularidades das problemáticas enfrentadas no cotidiano dos serviços, ressaltamos as demandas apresentadas pela instituição 1, uma vez que foram mais evidenciadas pelo coordenador responsável no momento da entrevista, o que não significa que a realidade da organização do serviço prestado pela instituição 2 esteja desprovida dessas questões.

Dessa maneira, é possível observar nos trechos da entrevista com o coordenador 1, a dificuldade quanto à concessão de fraldas geriátricas, que é um benefício reconhecido pelo Decreto Federal nº 6.307/2007 e pela Resolução CNAS nº 39/2010 como de competência da política de saúde e não da política de assistência social; aos custos para manter os profissionais de saúde, como os técnicos de enfermagem, diariamente na unidade; a necessidade de profissionais como assistente social, psicólogo, pedagogo e terapeuta ocupacional; e a articulação com a rede socioassistencial do SUAS, de modo a propiciar um maior acompanhamento dos idosos acolhidos.

As fraldas vinham, mas disseram que não precisava de fraldas. O idoso que estava na instituição não precisa. Sabe que é lei, mas aí cortaram (COORDENADOR 1).

É técnico de enfermagem que a gente tem que ter de dia e de noite. Não pode ficar um tanto de gente desse sem ninguém à noite, não tem nenhuma condição. Temos quatro técnicos de enfermagem, é um custo muito alto (COORDENADOR 1).

Psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, terapeutas ocupacionais que viessem fazer trabalho com esse pessoal. A gente sente muita necessidade disso (COORDENADOR 1).

O CRAS nunca vem aqui. [CREAS], só quando precisam de um abrigo, aí eles solicitam (COORDENADOR 1).

O processo de adequação dos serviços de acolhimento de idosos à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais não é uma ação que vem sendo desenvolvida pelas instituições. Também verificamos que os representantes das instituições não têm acesso às atividades de formação e/ou assessoria para proceder com essa adequação, uma vez que não tem sido viabilizada pela gestão

municipal, conforme recomenda à NOB-SUAS/2012. Sobre o fato o coordenador da instituição 2 apreende que

Para eles a gente teria que ter uma qualidade ainda melhor do que nós temos, mas acontece o seguinte, a gente não tem uma assistência total de governo, não existe, não tem. A gente tem uma parcela de assistência, mas é como disse, é parcial, mas total não. [...] A gente tenta fazer o melhor possível, não pode fazer o impossível. Nós temos a nossa limitação. Mas tudo que a gente pode fazer, a gente faz. [...] Foi feita muita reunião para que isso acontecesse e infelizmente não aconteceu. A gente queria capacitação para todos os cuidadores, nós queríamos capacitação para os cozinheiros, para parte de enfermagem, mas acho que eles também não têm condições para isso. Não têm pessoas qualificadas para fazer isso (COORDENADOR 2).

Na realização da avaliação, do planejamento e do monitoramento, percebemos a participação das instituições investigadas apenas na última atividade. Entretanto, enquanto o coordenador 1 não reconhece a realização de todas essas ações como atividades promovidas pela gestão municipal do SUAS, o coordenador 2 identifica a execução da atividade de monitoramento tanto pelo órgão responsável pela operacionalização desse sistema no município quanto o efetuado pelo Governo do Estado, pela Vigilância Sanitária e pelo CMAS.

Observamos que o coordenador 1 constata a realização do monitoramento e da avaliação das atividades da instituição 1, quando essa é submetida ao processo de obtenção/renovação da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), uma vez que são exigidos, dentre outros documentos, o preenchimento de um questionário sobre a organização da oferta dos serviços prestados, a elaboração do plano de ação e o relatório das atividades realizadas, que são encaminhados para o órgão ministerial responsável pela concessão da referida certificação, no caso, o MDSA. Esse procedimento é realizado pelo CMAS.

No que compete à participação dos idosos nessas atividades, identificamos que também não há o envolvimento dos mesmos nessas ações específicas. Embora os agentes que realizam o monitoramento dos serviços prestados tenham livre acesso a realização do diálogo com os idosos, a busca pelo estabelecimento desse envolvimento depende daqueles que apresentam o interesse de interagir com os acolhidos. Tais questões podem ser observadas nos fragmentos da entrevista com o coordenador 2, a seguir.

Os idosos não, mas a diretoria sempre que solicitada, quando têm reuniões, ou algum assunto referente a abrigos, não somente nós, como os outros

também comparecem, sempre que solicitados. Agora os idosos só saem quando convidados para alguma festividade, alguma comemoração [...] (COORDENADOR 2).

Sempre que vêm aqui, os que querem ouvir os idosos, eles vão ouvir, são livres para ouvir, conversar (COORDENADOR 2).

A articulação entre as instituições para tratar especificamente sobre as exigências de adequação dos serviços de acolhimento às normativas do SUAS é inexistente. Todavia, verificamos que as instituições investigadas mantêm comunicação tanto em relação ao compartilhamento das problemáticas enfrentadas, aqui já ressaltadas, de modo a discutir com a gestão municipal do SUAS soluções para superá-las, quanto para promover a interação entre os idosos de ambas as unidades com a realização de confraternizações.

Particularmente em relação às reivindicações quanto à efetivação do atendimento às demandas apresentadas ao representante da gestão municipal do SUAS, o coordenador 1 apreende que a articulação via Conselho Municipal do Idoso (CMI) seria uma estratégia de que as instituições existentes em Vitória de Santo Antão poderiam recorrer para ter suas demandas, inclusive de adequação dos serviços de acolhimento as normas da política de assistência social, atendidas pelo órgão gestor.

Essa compreensão do coordenador 1 está vinculada ao entendimento sobre a própria competência deliberativa dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, posto que o seu colegiado “tem autoridade e competência para intervir, formular, propor alterações, acompanhar, e avaliar as políticas públicas e ações privadas destinadas ao atendimento da pessoa idosa [...]” (BRASIL, 2008, p.6).

O Conselho do Idoso no município, enquanto espaço de exercício do controle social das políticas sociais direcionadas ao atendimento da pessoa idosa, encontrava-se em processo de reativação das suas atividades após um período de inatividade. No entanto, o CMI não tinha de fato assegurado as condições para o seu pleno funcionamento, como é perceptível no relato do coordenador da instituição 1, que também destacou outras contradições à organização dessa instância na época da realização da pesquisa.

[...] A gente estava tendo reunião do Conselho do Idoso, tentando novamente articular, acabou tudo agora. Só depois que passar essa política, no ano que vem quando entrar uma nova administração, se entrar uma nova administração, vê se faz alguma coisa. O ano passado foi eleito o presidente. Como procedeu a eleição?. Mas [o Conselho] só ficou no papel,

tinha que ter uma sala pra o Conselho funcionar. Aí depois ficou junto com o CMAS (COORDENADOR 1).

Identificamos que o coordenador 1, nesse trecho da entrevista, fez referência ao período eleitoral para o governo municipal, ocorrido no segundo semestre de 2016. O contexto em questão, no seu entendimento, prejudicou essa nova tentativa de implementação do CMI, uma vez que o Conselho deveria estar integrado à estrutura do poder executivo municipal e ter por parte dessa o suporte para o seu funcionamento, como infraestrutura financeira e logística. Além disso, também remete ao processo de correlação de forças travada entre a sociedade civil e a sociedade política na ocupação desse espaço de controle social.

Questionados acerca dos avanços e dos desafios presentes na relação com a gestão municipal do SUAS para a garantia dos direitos dos idosos acolhidos, os coordenadores de ambas as instituições da sociedade civil não identificam avanços nesse sentido, mas apenas desafios. Esses, por seu turno, envolvem na sua essência questões de financiamento dos serviços, do não acompanhamento do órgão gestor sobre as atividades desenvolvidas pelas entidades, da composição do quadro de recursos humanos com equipes de referência prevista pela NOB/RH-SUAS (2006), da obtenção de isenções fiscais, dentre outros.

Avanços não têm nenhum. O avanço que a gente deveria ter se viesse periodicamente uma assistente social, uma equipe com pedagogo, ver como está sendo desenvolvido, fazer uma avaliação, até um momento com eles, uma interação com eles [idosos], com os funcionários. O desafio é financeiro, de manter essa instituição que não é fácil, de profissionais. A gente não tem condições de pagar os profissionais, porque o certo era ter uma equipe com psicólogo, assistente social, com pedagogo. Não tem. Esse é um grande desafio (COORDENADOR 1).

Não tem avanço nenhum. A gente está querendo a isenção fiscal, porque aqui se paga fins sociais com os funcionários. Faz dez anos que nós estamos tentando e não conseguimos até agora. É uma casa sem fins lucrativos e pagar a quantidade de impostos que nós pagamos. [...] da Prefeitura mesmo, eles nos dão isenção de tudo, de pagamento de IPTU. Agora do Governo Federal, a isenção até agora a gente não chegou a conseguir. Deixando de pagar com a isenção fiscal você teria mais dinheiro para dar mais conforto do que nós damos, seria mais fácil, mas infelizmente (COORDENADOR 2).

No que compete à participação nos espaços de controle social do SUAS, particularmente no CMAS, verificamos que ambos os coordenadores não participam dessa instância enquanto conselheiros municipais de assistência social, mas que já estiveram presentes em algumas reuniões, quando convocados.



















representantes da sociedade civil que integram o CMAS, vez que tais sujeitos não são homogêneos, são constituídos por concepções e interesses diferenciados, é preciso considerar que a atitude de defesa de interesses corporativos por algumas frações integra o campo dos particularismos.

O modo de pensar corporativo, segundo Simionatto (1997), é resultante das relações sociais e do modo de ser próprio da sociedade burguesa. A sociedade civil ao pautar as suas ações na defesa desses interesses, acaba atendendo a objetivos de caráter mais individualista inerentes da sociedade burguesa. O individualismo, que se opõe ao que é coletivo, é compreendido por Gramsci (1978) como

[...] a atitude que todo período histórico manteve acerca da posição do indivíduo no mundo e na vida histórica [...], é o que se manifesta na apropriação individual da riqueza, ao passo que a produção da riqueza tem socializado cada vez mais (GRAMSCI, 1978, p. 48).

Compreendemos que as atitudes particularistas e individualistas também podem contribuir para o não acompanhamento da implementação das propostas deliberadas nas Conferências de Assistência Social, que é uma atribuição estabelecida pela LOAS e pela PNAS (2004). As Conferências, conforme a PNAS “têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (BRASIL, 2004, p. 43). Têm ainda como objetivo o aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2012).

Analisando os Registros e Sistematizações do CMAS referentes às Conferências de Assistência Social realizadas no município nos anos de 2013 e 2015, observamos a permanência de propostas deliberadas em Conferências anteriores, assim como as principais dificuldades no desenvolvimento da política municipal de assistência social e o estabelecimento de novas deliberações, inclusive sobre serviços direcionados ao público idoso. Conforme exemplos citados no Quadro 4 exposto a seguir.





Mas deles assim não tenho do que falar. [...] a pressão é da Secretaria ao Conselho, de aprovação (CONSELHEIRO 5 - SOCIEDADE CIVIL).

Um dado preocupante consta no discurso do conselheiro 1, que diz respeito ao fato da gestão municipal do SUAS não ter como uma das suas prioridades, o desenvolvimento de ações direcionadas ao público idoso, que venham a se somar ao trabalho social realizado no âmbito dos CRAS e do CREAS. Isso ocorre a despeito das demandas que foram problematizadas e deliberadas nas Conferências de Assistência Social realizadas nos anos de 2013 e 2015. Fatos como esse têm relação direta com o jogo político de interesses na conformação das políticas públicas do país, como nos esclarece Teixeira (2008), baseada nos estudos de Pereira (2002).

[...] o surgimento de uma questão a partir de necessidades problematizadas nem sempre engendra respostas públicas voltadas para o seu substantivo equacionamento, isso porque as respostas através das políticas públicas ou a ausência destas expressam também interesses políticos de classe, defesa de projetos de sociedade antagônicos e interesses contraditórios atendidos pelo Estado. É, portanto, desse jogo político de interesses que se compõe o desenho das políticas públicas (PEREIRA, 2002 apud TEIXEIRA, 2008, p.43).

O Estado brasileiro, por ser “capturado pelas classes dominantes, é subserviente às necessidades da acumulação do capital”. Dessa maneira, o atendimento às demandas sociais através das políticas públicas é condicionado aos imperativos da ordem econômica do capital. Salientamos que é essa mesma ordem que perversamente delimita “o critério de ‘utilidade’ ao qual tudo deve se conformar” em função da sua autovalorização (TEIXEIRA, 2008, p.33-65).

Nessa lógica, há uma redefinição sobre o uso das coisas, das relações e, sobretudo, das pessoas, da força de trabalho. Quanto a essa última, o capital engendra “desvalorizações das suas qualidades e necessidades” enquanto seres humanos, notadamente, no momento em que a sua “força de trabalho está desgastada e envelhecida”. No entanto é preciso considerar que não é para todos os idosos (nem para todas as classes) que o sistema do capital produz esses efeitos (TEIXEIRA, 2008, p.57).

Beauvoir exemplifica a existência desse hiato considerando as contradições que envolvem as condições materiais de vida a que foram submetidos os sujeitos idosos ao longo da sua existência, evidenciando as relações entre as classes sociais fundamentais no desenvolvimento do capitalismo.





forma. Os convites vão, tem sempre. Quando tem Conferência até ônibus já foram buscar eles. Tem essa viabilização. Todos os nossos calendários são enviados para as entidades que estão cadastradas, registradas. Então eles têm total acesso. Agora eles não vêm (CONSELHEIRO 4 - SOCIEDADE CIVIL).

Essa fragilidade quanto à ausência da participação efetiva dos usuários da política de assistência social, também pode ser observada nos Registros e Sistematizações do CMAS sobre as Conferências de 2013 e 2015. No levantamento de 2013, consta que dos 175 (cento e setenta e cinco) participantes, apenas 6 (seis) eram usuários. Na Conferência de 2015, também identificamos a baixa presença dos usuários nesse espaço, embora tenha havido um acréscimo se comparado ao número de usuários participantes no ano de 2013. Em 2015, dos 212 (duzentos e doze) participantes, apenas 10 (dez) eram usuários da política de assistência social, como pode ser analisado no Quadro 5, a seguir.

**QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NAS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO (2013-2015)**

| ANO  | TOTAL DE PARTICIPANTES | USUÁRIOS |
|------|------------------------|----------|
| 2013 | 175                    | 06       |
| 2015 | 212                    | 10       |

Fonte: Elaboração da pesquisadora com base nos dados dos Registros e Sistematizações do CMAS.

Os dados qualitativos expostos nos trechos das entrevistas e os dados quantitativos evidenciados no Quadro 5, revelam que o estímulo a participação ativa dos usuários do SUAS no espaço do CMAS e das Conferências de Assistência Social realizadas em Vitória de Santo Antão ainda é um desafio, sendo os mesmos idosos ou não. A participação dos usuários no processo de controle social tem a perspectiva da realização de uma gestão democrática e popular do poder, que por seu turno, é assegurada constitucionalmente e reiterada nas normativas que regem a Política de Assistência Social brasileira.

Nessa perspectiva, a democracia, enquanto expressão da “soberania popular”, da constituição de uma “comunidade participativa” (COUTINHO, 2000, p.129) deve ser fortalecida no processo de controle social do município. Nesse âmbito, as massas populares tem a possibilidade de politizar as suas demandas, trazer em cena os seus reais interesses como usuários das ações socioassistenciais

do SUAS, sejam elas prestadas pelas entidades governamentais ou pelas entidades não governamentais.

Gramsci, no século XX, denominava esse movimento participativo como “centralismo democrático”. Defendia que a organização deveria incorporar as demandas dos de baixo, isto é, das massas, de modo a não enrijecer-se enquanto burocracia em razão do seu centralismo. Dessa maneira, destacava a organicidade do “centralismo democrático” em virtude de constituir-se como

[...] uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular das experiências: ele é “orgânico” porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia; e ao mesmo tempo, leva em conta o que é relativamente estável e permanente ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de prever (GRAMSCI, 2000, p.91).

O desafio posto nesse ângulo democrático de ação é a socialização da participação política dos usuários do SUAS, ou seja, a sua constituição como sujeitos políticos coletivos. A criação desses sujeitos, por seu turno, não ocorre apenas mediante o processo de “elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” – pelo qual ocorre a superação dialética do momento “egoístico-passional” (econômico / particular) e o estabelecimento do momento “ético-político” (coletivo / universal) -, mas também pela passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade à liberdade”, conforme salienta Gramsci (1999).

A estrutura, de força exterior que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas (GRAMSCI, 1999, p. 314).

O significado de todo esse movimento, que Gramsci (1999, p.314-315) denominou de momento “catártico”, “ponto de partida de toda filosofia da práxis”, está na possibilidade das classes subalternas, as massas sociais que compõem a esfera da sociedade civil, apresentarem-se como sujeitos ativos na transformação do real, superando a passividade e a manipulação da práxis econômica que os absorvem. Logo, a ampliação da socialização da política implica uma maior “autonomia e influência da política na totalidade da vida social”, como defende Coutinho (2011) baseado na teoria gramsciana.



Fatores como a não apropriação do significado das atividades de fiscalização, monitoramento e avaliação, bem como os empecilhos a realização das mesmas em Vitória de Santo Antão, limitam o acompanhamento dos serviços prestados pelas entidades pesquisadas através do controle social. Conforme a NOB-SUAS/2012, cabe aos órgãos gestores da política de assistência social prover os Conselhos com infraestrutura de funcionamento, além de promover e incentivar a formação continuada dos conselheiros. Destacamos que a criação de um núcleo de formação continuada foi uma das deliberações não implementadas pela gestão municipal do SUAS, conforme evidenciamos anteriormente no Quadro 4.

A complexidade da realidade destacada pelo conselheiro 4, remete às responsabilidades para a oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos no município. Isso exige da gestão municipal do SUAS a primazia da responsabilidade na organização dessa modalidade de atendimento, com o maior acompanhamento dos serviços prestados pelas entidades da sociedade civil, bem como a clareza por parte dessas sobre as suas atribuições enquanto parte de uma rede que integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que por seu turno, tem o propósito de garantir direitos por meio de ofertas qualificadas dos serviços.

A contradição também se expressa no próprio entendimento sobre as entidades realizarem uma obrigação do governo. Essa compreensão reflete a ideia de que as entidades estariam realizando um favor ao Estado, em razão de responsabilizarem-se pela prestação dos serviços que esse não oferece. Se as entidades prestam um favor ao Estado, logo os serviços direcionados aos usuários também serão compreendidos na lógica do favor e não do direito. Dessa maneira, concordamos com Couto et. al. (2016) acerca dessa questão.

As entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos devem ser reconhecidas por suas atividades em consideração aos serviços que prestam para a sociedade e de amparo aos usuários, mas faz-se necessário também a exigência por qualidade no atendimento, sob uma perspectiva do direito e não do favor. As entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos utilizam esse recurso como um diferencial, por estarem cumprindo os preceitos do público e fazendo “favor” ao Estado (COUTO ET AL., 2016, p.100).

Na realidade investigada, identificamos ainda mais desafios do que avanços no processo de controle social sobre a qualidade da oferta dos serviços de





concretizada é uma realidade que integra as condições objetivas para a liberdade, como salienta Gramsci (1977, p. 47), “a possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, *uma* realidade [...]”. Possibilidade quer dizer “liberdade”. No entanto, como ainda ressalta o referido teórico

[...] a existência das condições objetivas – ou possibilidade, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário “conhecê-las”, e saber utilizá-las. Querer utilizá-las. O homem nesse sentido é vontade concreta: isto é, aplicação efetiva do querer abstrato ou do impulso vital aos meios concretos que realizam esta vontade (GRAMSCI, 1977, p.47).

Dessa maneira, não basta à existência dos espaços de expressão política como condição objetiva, tal qual os Conselhos, as Conferências, os Fóruns de assistência social presentes no município, é preciso realizar a publicização desses campos de atuação, isto é, “publicar”, “tornar público”, “divulgar”, “espalhar” (FERREIRA, 2004, p.1656 apud MACHADO, 2012, p. 99), de modo que as informações sobre a política social sejam socializadas entre os seus usuários, permitindo que esses a conheçam e, mediante esse conhecimento, possam contribuir de forma crítico-propositiva no processo de correlações de forças sobre a sua organização.

Salientamos que o conceito de liberdade considerado tem uma perspectiva mais ampla, que supera os individualismos. Como sustenta Gramsci (1999)

Só é liberdade aquela “responsável”, ou seja, “universal”, na medida em que se propõe como aspecto individual de uma “liberdade” coletiva ou de grupo, como expressão individual de uma lei (GRAMSCI, 1999, p. 234).

Realizada a exposição e a análise dos dados, prosseguiremos para o próximo item, no qual serão apresentadas as considerações finais acerca da presente investigação, bem como os desafios e as possibilidades na proteção social aos idosos em situação de acolhimento institucional em Vitória de Santo Antão-PE.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS – DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL AOS IDOSOS INSTITUCIONALIZADOS**

A participação das entidades da sociedade civil na execução dos serviços de acolhimento institucional de idosos no âmbito do SUAS, faz parte de uma lógica na qual se desenhou a proteção social no país, em que o próprio Estado, utilizando-se de mecanismos legais e ideológicos, legitimou socialmente as ações de natureza lucrativa e filantrópica no enfrentamento das refrações da questão social, no contexto de reestruturação do capital e das bases de uma nova hegemonia das classes dominantes.

O Estado, atravessado por interesses classistas e corolário da relação dialética entre a sociedade civil e a sociedade política, tem antagonicamente garantido as condições para a reprodução da racionalidade do capital. No campo das políticas de proteção social, a viabilização dessa reprodução vem sendo realizada através do chamamento das entidades da sociedade civil para atuar nesse âmbito. Isso ocorre ao mesmo tempo em que se tem proclamado a garantia de direitos por meio da primazia da responsabilidade estatal.

Logo, a proteção social aos idosos realizada através dessas entidades, encontra as suas determinações mais universais nas contradições derivadas do sistema do capital. Essas contradições que buscamos destacar ao longo do presente trabalho dissertativo estão presentes na relação orgânica entre o Estado brasileiro e as forças sociais dominantes na conformação das políticas sociais, na relação histórica da assistência social com a prática da filantropia, bem como na condição do idoso pobre na sociedade capitalista, que desvaloriza as qualidades e as necessidades de sobrevivência desses sujeitos de direitos.

É fato que as determinações mais gerais incidem na proteção social aos idosos institucionalizados na particularidade dos municípios brasileiros, principalmente através da desresponsabilização do poder público com os serviços direcionados ao segmento; do jogo de interesses entre as forças políticas na organização da política de assistência social desenvolvida nos territórios; da marginalização das necessidades dos idosos, como evidenciamos a partir das análises sobre Vitória de Santo Antão-PE.

As questões que medeiam à realização da atenção protetiva apresentam-se

como desafios para a garantia dos direitos sociais do segmento em situação de acolhimento. Embora a PNI, a PNSPI, o Estatuto do Idoso, a PNAS e a NOB-SUAS/2012 estabeleçam diretrizes para o atendimento dos usuários nos serviços de acolhimento institucional, a realidade mostra que tais normativas também não têm sido efetivamente realizadas na organização de suas ofertas. O referido cenário torna-se ainda mais preocupante em virtude do crescimento do número de idosos e do aumento da expectativa de vida no país.

Na organização dos serviços é importante atentar ainda para as situações de violações de direitos vivenciadas pelo segmento. Idosos com esse histórico são o público alvo dos serviços de acolhimento institucional no âmbito do SUAS. A violência intrafamiliar, vale salientar, é uma realidade com que os idosos vêm convivendo cada vez mais no ambiente doméstico.

Na atual conjuntura de hegemonia neoliberal, os projetos do grande capital vêm promovendo a restrição e a redução de direitos sociais. É nesse contexto de desproteção social que atinge grande parcela de famílias no país, que o idoso está mais vulnerável às situações violadoras de direitos, como o abuso físico, psicológico, financeiro, o abandono, a negligência, entre outros.

Diante da realidade apresentada, que também demanda a intervenção junto às famílias para garantir a proteção social das mesmas, de modo a proporcionar o suporte necessário aos cuidados dos seus idosos, é pertinente que os responsáveis pela gestão do SUAS nos municípios também identifiquem essas situações nos territórios, a fim de que possam organizar as suas redes de atendimento.

Outro desafio diz respeito à própria ressignificação da prática do acolhimento institucional. A vivência dos idosos nos abrigos deve se constituir em uma experiência mais proveitosa, onde seja superada a associação do viver em abrigo com a ideia da proximidade da morte, assim como as práticas que violam os seus direitos, os isolam, os despersonalizam enquanto seres dotados de uma identidade que os particularizam pela sua história de vida e por seus desejos.

O afastamento do mundo externo, a despersonalização do idoso com despojamento de suas marcas pessoais em função do controle sobre a sua aparência, hábitos de vida, pertences, rotinas diárias e papéis a seguir, também contribuem para o processo que Goffman (1974) denomina de “mortificação do eu” das pessoas que se encontram nas instituições, o que não deixa de ser uma violação da sua integridade psíquica.

O processo de “mortificação” ou “mutilação do eu” diz respeito à perda da identidade do indivíduo institucionalizado, vez que os “territórios do eu são violados; a fronteira que o indivíduo estabelece entre seu ser e o ambiente é invadida e as encarnações do eu são profanadas” (GOFFMAN, 1974, p.31), o que pode acarretar tensões psicológicas fazendo com que o indivíduo passe a se sentir fraco, inferior e censurável diante daqueles que exercem o controle sobre o mesmo na instituição.

As práticas que tendem a tutelar as vontades e os desejos do mesmo modo contribuem para a “invalidação e a despotencialização social do idoso”. Essas ações podem acarretar no idoso o julgamento sobre si mesmo de incapacidade para ainda “realizar, produzir e reproduzir” em razão da sua idade. Destituído da sua subjetividade, o idoso institucionalizado sente-se “enfraquecido na sua pulsão de vida, na capacidade de construir, juntar-se aos outros, criar” (ROZENDO; JUSTO, 2012, p. 47).

Entendemos que essa pulsão pela vida, a qual deve ser estimulada pelas instituições de acolhimento e fortalecida pela rede de atendimento disponível, constitui elemento essencial para o protagonismo do idoso no campo social e político, seja no âmbito própria entidade com a possibilidade de participação nas mais simples decisões que afetam a sua rotina diária, seja em dimensões mais amplas, com o estabelecimento de laços com a comunidade e o encorajamento para a participação nos processos que dizem respeito à vida em sociedade.

É importante problematizar ainda que os idosos são os principais financiadores dos serviços de acolhimento institucional na realidade de muitos municípios brasileiros, embora o SUAS determine como princípio organizativo a gratuidade da oferta das suas ações.

O Estatuto do Idoso faculta às entidades filantrópicas a cobrança da participação desses usuários no seu custeio. Essa permissão contida na referente legislação protetiva do segmento, é observada pela NOB-SUAS/2012. Entendemos que a cobrança aos idosos em situação de acolhimento institucional pela proteção social, descaracteriza o caráter gratuito sobre as ofertas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.

Nessa lógica, o idoso passa a ser responsável pelos seus próprios carecimentos em virtude da sua “contribuição” pelos serviços que lhes são prestados, mediante a utilização do BPC. Essa é uma questão que carece de maiores problematizações na literatura acerca da política de assistência social.

No entanto, compreendemos que a “contribuição” pelos serviços disponibilizados adentra o universo da mercantilização do atendimento. Nesse campo, os serviços de acolhimento institucional para os idosos destituem-se da sua perspectiva de direito social, vez que se tornam uma mercadoria. Na esfera da mercantilização do atendimento às necessidades sociais, o direito que rege essa relação entre o usuário e o serviço prestado é na realidade o do consumidor (IAMAMOTO, 2009; MOTA, 2000).

Independentemente se no circuito de compra e venda de mercadorias “quem julga a pertinência e qualidade dos serviços prestados são aqueles que, através do consumo, renovam sua necessidade social” (IAMAMOTO, 2009, p. 367), os idosos na condição de consumidores dos serviços de acolhimento institucional, nem sempre lhes serão permitido essa avaliação. Exemplo disso foi a identificação da ausência do envolvimento dos mesmos nos processos e nos espaços de discussões sobre a organização da oferta dos serviços em Vitória de Santo Antão-PE.

As possibilidades diante dessa realidade que afeta a proteção social aos idosos em situação de acolhimento se apresentam no campo da participação política dos usuários do SUAS. Isso porque a participação política é um meio de se fazer “presente no conjunto da vida coletiva, de disputar seu governo e de postular a hegemonia, a direção intelectual e moral da sociedade”, como destaca Nogueira (2005, p.140).

A constituição de uma prática política em que os usuários tenham garantida a participação nas decisões do SUAS é essencial para o atendimento das necessidades e dos interesses dos diversos segmentos sociais. É imprescindível que o controle social seja fortalecido na luta contra os interesses particulares e corporativistas que permeiam a política de assistência social.

Nesse sentido, impõe-se a necessidade de superar as investidas do grande capital para o esfacelamento do conteúdo ético-político da participação das massas populares em todas as esferas do cenário nacional e para a desresponsabilização do Estado com a proteção social. As políticas sociais, por seu turno, têm a potencialidade de se converterem em instrumento de transformação dessa realidade, vez que por seu intermédio é possível mobilizar e organizar as massas em direção a uma consciência de classe “para si”, voltada para a defesa da universalização dos direitos sociais.

Finalizamos a dissertação apontando que não houve pretensão de esgotar o

tema em si mesmo, posto que a realidade é sempre dinâmica. Nesse movimento o SUAS vai constituindo o seu desenho marcado por momentos de avanços e tensões a sua efetivação através da oferta qualificada das ações socioassistenciais. Fato que também dependerá das correlações de forças presentes na sociedade.

Portanto, o conhecimento proveniente do presente trabalho de pesquisa também não encerra em si. Tal como expôs Gramsci, “nem mesmo as verdades científicas são definitivas e peremptórias, também a ciência é uma categoria histórica, um movimento em contínua evolução” (GRAMSCI, 1977, p.70). No entanto, é na busca do conhecimento que se abre o caminho para compreendermos, explicarmos e interferirmos na realidade em que vivemos.



BOSI, E. **Memória e Sociedade: lembranças de velhos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

BOURGUIGNON, J. A. O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. In: **Rev. Emancipação**. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Departamento de Serviço Social. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v.6, nº 1, p.41-52, 2006.

BOVERO, M. O modelo hegel-marxiano. In: BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília – DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.842, de 4 de janeiro de 1994. **Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso**. Brasília-DF, 1994.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília-DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 1.948, de 3 de julho de 1996. **Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências**. Brasília-DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Portaria n.º 1.395, de 9 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre a Política Nacional de Saúde do Idoso**. Brasília-DF: 1999.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília - DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**, Brasília-DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº283, de 26 de setembro de 2005. **Aprova o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos**, 2005.

\_\_\_\_\_. Portaria/MS nº 2.528, de 19 de outubro de 2006. **Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa**. Brasília-DF: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**, Brasília-DF, 2006.







\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere – Introdução ao Estudo da Filosofia. A Filosofia de Benedetto Croce.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, v. 1.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere – Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo.** 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v. 2.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere – Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere - Temas de Cultura, Ação Católica, Americanismo e Fordismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v.4.

GROISMAN, D. Asilo de Velhos: passado e presente. **Rev. Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento.** Porto Alegre, UFRGS, v. 2, p. 67-87, 1999a. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/5476>> Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Duas abordagens aos asilos de velhos: da clínica Santa Genoveva à história da institucionalização da velhice. **Cadernos Pagu.** Campinas – SP, UNICAMP, n.13, p.161-190, 1999b. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8635289>>. Acesso em: 23 out. 2016.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

\_\_\_\_\_. **Tudo Começou com Maquiavel:** as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci, Trad. Dario Canali. Porto Alegre: L&PM, 1986.

GUERRA, S.; EMERIQUE, L. M. B.. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial. **Rev. da Faculdade de Direito de Campos,** Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Ano VII, n. 9, dez., 2006, pp. 379-397. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista09/Artigos/Sidney.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017..

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações.** Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil (1651),** Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003 - (Clássicos Cambridge de filosofia política).

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 19ª Ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2006.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M.V. Os espaços sócio ocupacionais do assistente social. In: ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, pp. 341-376.

JUSTO, J. S.; ROZENDO, A. S.. A velhice no Estatuto do Idoso. **Rev. Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 10, n.2, p. 471-489, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n2/artigos/pdf/v10n2a12.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

KONDER, L. **O que é a Dialética?**. 28ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004 (Coleção primeiros passos; 23).

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Trad. De Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

LIGUORI, G. Estado e Sociedade Civil de Marx a Gramsci. **Rev. Novos Rumos**. Ano 21, nº46, 2006, p.4-10.

LOCKE, J. **Segundo Tratado do Governo Civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do Governo Civil**. Introdução de J. W. GOUGHT, Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001 (Coleção Clássicos do Pensamento Político).

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, L. M. O. **Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MANDEL, E. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

MARSIGLIA, R. M. G. Orientações Básicas para a Pesquisa. In: MOTA, A. E. et al (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. 3ª ed - São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008, p.383-398.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Trad. Fernandes. 2ª ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro III, vol. VI, 1971.

\_\_\_\_\_. **O Capital. Crítica da Economia Política (Tomo 2, Cap. XXIII)**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. Coordenação e Revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto Silveira Netto Soares. – 3ª ed. – Porto Alegre: Artmed, 2004.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 28 ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 5).

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade I: O significado sócio histórico das transformações da sociedade contemporânea. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 51-68.

\_\_\_\_\_. Questão social, pobreza e Serviço Social: em defesa da perspectiva crítica. In: GOMES, V. L. B.; VIEIRA, A. C de S.; NASCIMENTO, M. A. C. (org's). **O Aveso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

NÉSPOLI, J. H. S. As contribuições de Gramsci à análise da política na sociedade contemporânea. Dossiê História Política e Relações de Poder. **Revista OPSIS**, Campus Catalão, GOIÁS, UFG, v.12, n.1, p.56-72, jan./jun, 2012. Disponível em: [http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/issue/view/1111#.VdodM\\_40Jvw](http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/issue/view/1111#.VdodM_40Jvw). Acesso em: 09. set. 2016.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007a, 258p.

NETTO, J.P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1ªed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011, 64p.

\_\_\_\_\_. **Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”**. *Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*, Brasília, v. 2, n. 3, jan/jun. 2001, p. 41-49.

NETTO, M. P. Processo de envelhecimento e longevidade. In: NETTO, M. P.. **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. 2ª ed. São Paulo: Atheneu, 2007b.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, P. A. Estado, sociedade e esfera pública. In: ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p.285-300.

PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Belém-PA: Universidade da Amazônia, 1995.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 2ª ed. rev. – São Paulo: Cortez, 2000, 304p.

\_\_\_\_\_. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. In: MOTA, M. E. (et al) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006. p. 73-87.

\_\_\_\_\_. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Rev. Ser. Soc. Soc.**, São Paulo, nº104, p. 750-772, out./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/10.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

RODRIGUES, N. C. Política Nacional do Idoso: retrospectiva histórica. **Rev. Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**. Porto Alegre, UFRGS, v. 3, p. 149-158, 2001. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/viewFile/4676/2593>>. Acesso em: 25 out. 2016.

ROZENDO, A. S.; JUSTO, J.S.; CORREA, M. R.. Protagonismo político e social na velhice: cenários, potências e problemáticas. **Revista Kairós Gerontologia**, São

Paulo, Campinas, v.13, n. 1, p.35-52, jun. 2010. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/4857>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

ROZENDO, A. S; JUSTO, J. S.. Institucionalização da velhice e regressão: um olhar psicanalítico sobre os asilos de velhos. **Revista Kairós de Gerontologia**, São Paulo, Campinas, v. 15, n. 4, p. 25-51, dez, 2012. Disponível em:< <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/17078/12682>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

ROZENDO, A. S.. **Protagonismo Político e Social na velhice**. [recurso digital epdf]. 1ª Ed. - São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: <[http://culturaacademica.com.br/\\_img/arquivos/28\\_protagonismo%20politico%20e%20social%20na%20velhice-WEB-travado-otimizado-v2.pdf](http://culturaacademica.com.br/_img/arquivos/28_protagonismo%20politico%20e%20social%20na%20velhice-WEB-travado-otimizado-v2.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2017.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social**. Virtual Books. Formato: e-book/rb, Código: RCM, ed. eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2002, Trad. Rolando Roque da Silva. Disponível em: <<http://www.jahr.org>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999, 279p.

\_\_\_\_\_. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2001, jan./mar., n. 16, pp. 95-104. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n16/n16a09.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

SILVA, A.A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, K. R. A; TEIXEIRA, S. M. Rede Socioassistencial: Desafios da Gestão de Redes na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016, p.131-151.

SIMIONATTO, I. **O social e o político no pensamento de Gramsci**. Juiz de Fora - MG:1997.Disponível em:<<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=294>> Acesso em: 21 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3ª ed.- Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. (org.). **Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010.

\_\_\_\_\_. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Rev. Katálisis**. Florianópolis, v.12, n.1.p.41-49, jan/jun. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802009000100006>> . Acesso em: 08 set. 2016.

SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C.. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016, vol. 7 (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social).

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade: uma revolução da consciência da cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Ano XVIII, n.º 55, p. 9-38, nov. 1997.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e Trabalho no tempo do Capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Política de Assistência Social: que modelo de proteção preconiza?. In: **Anais [da] V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital**, São Luís, 2011 ago 23-26. São Luís: Universidade Federal do Maranhão/ Centro de Ciências Sociais/ Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/EIXO\\_IMPASSES\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DA\\_SEGURIDADE\\_SOCIAL.htm](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/EIXO_IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL.htm) . Acesso em 13. out. 2016.

TONET, I. **Democracia ou Liberdade?**. 2ª ed.- Maceió: EDUFAL, 2004.

WEFFORT, F. C.(Org.). **Os Clássicos da Política**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10ª ed.- São Paulo: Ed. Ática, Vol. 2, 2001.

WILHEIM, J. O contexto da atual gestão social. In: RICO, E.M. e RAICHELIS, R. (org). **Gestão social – uma questão em debate**, São Paulo, Educ, 1999.

YAMAUTI, N. N. As concepções de Estado e de Direito em O Capital, de Karl Marx. **Acta Scientiarum Humanand Social Sciences** [online]. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá-EDUEM, v. 26, n. 1, p. 151-168, 2004. Disponível em:<<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/1571>>. Acesso em: 06 set. 2016.

YASBEK, M. C.A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social. In: **Cadernos ABONG**, nº 11, 1995, p. 7-18. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/245>. Acesso em 06 out. 2016.

\_\_\_\_\_. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Rev. Pol. Públ.** Maranhão, v.9, n.1, p.217-228, jul./dez. 2005. Disponível em: <[http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=729](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=729)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

YAZBEK, M. C.; MESTRINER, M. L.; CHIACHIO, N. B.; RAICHELIS, R.; PAZ, R.; NERY, V.. O Sistema único de Assistência social em São Paulo e Minas Gerais: Desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: COUTO, B. R.; YASBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R.. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para gestor municipal do SUAS (ou representante com atribuição executiva/ operacional)**

### **1. Dados de Identificação**

Órgão Gestor/SUAS: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo/Função: \_\_\_\_\_

Área de Formação: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

### **2. Questões Norteadoras**

- ✓ As instituições de acolhimento de idosos de Vitória de Santo Antão-PE possuem o vínculo SUAS? Se não, como ocorre o diálogo com essas instituições para o atendimento das diretrizes da NOB-SUAS/2012 quanto à regularização da participação na execução de ações da Política de Assistência Social?
- ✓ As instituições têm autonomia na execução do serviço de acolhimento de idosos? Se sim, como compreende essa autonomia frente às exigências da NOB-SUAS/2012 para a organização da oferta dos serviços socioassistenciais?
- ✓ As instituições têm os seus serviços monitorados e avaliados? Se sim, como essas atividades são concretizadas? E como as instituições e os usuários participam desses processos?
- ✓ As instituições atendem exigências para a oferta do serviço de acolhimento de idosos estabelecidas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e pelas normativas de proteção à pessoa idosa? Se não, quais estratégias a Gestão municipal tem utilizado para garantir a organização da oferta dos serviços prestados pelas instituições, conforme estabelecido pela NOB-SUAS/2012?
- ✓ São desenvolvidas atividades de formação e/ou assessoria para os dirigentes das instituições e os seus trabalhadores? Se sim, de que forma são realizadas?

- ✓ São viabilizados espaços para discussões com as instituições sobre a organização da oferta do serviço de acolhimento de idosos no município? Se sim, quais as principais demandas apresentadas pelas instituições e como são encaminhadas para o atendimento a esse requisito?
- ✓ Como a Gestão do SUAS no município de Vitória de Santo Antão tem realizado a articulação entre os diversos atores sociais que compõe a rede socioassistencial para a garantia da proteção social à pessoa idosa? Há dificuldades nesse processo? (Cite exemplos).
- ✓ De que maneira é realizado o financiamento das instituições? Há o acompanhamento dos recursos repassados para a execução do serviço de acolhimento de idosos no município? Se sim, como é realizado?
- ✓ Quais os principais avanços e desafios na relação com as instituições para o atendimento das diretrizes da NOB-SUAS/2012?

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para coordenadores das instituições da sociedade civil de acolhimento de idosos**

### **1. Dados de Identificação da Instituição**

Instituição: \_\_\_\_\_  
Endereço: \_\_\_\_\_  
Email: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

### **2. Dados de Identificação do Coordenador**

Nome: \_\_\_\_\_  
Escolaridade: \_\_\_\_\_  
Área de Formação: \_\_\_\_\_  
Email: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

### **1. Questões Norteadoras**

#### **3.1 Caracterização (aspectos históricos, socioeconômicos e práticos)**

- ✓ Quando a instituição foi criada? O que motivou a sua criação? Qual a sua finalidade?
- ✓ Quais os valores que orientam o trabalho desenvolvido pela instituição?
- ✓ Como a instituição faz para se manter financeiramente? Quais as principais fontes de financiamento?
- ✓ Quais os critérios e formas de acesso dos idosos ao serviço de acolhimento prestado pela instituição?
- ✓ Qual a capacidade de atendimento?
- ✓ Quais os profissionais que atuam na instituição? Há trabalhadores voluntários?
- ✓ De que forma é realizado o trabalho social para os idosos na instituição?

#### **1.2 Participação no processo de qualificação da oferta do serviço de acolhimento**

- ✓ Como ocorreu o processo de regularização da participação da instituição no desenvolvimento de ações da Política de Assistência Social? (vínculo SUAS)

- ✓ A instituição tem autonomia no desenvolvimento das suas atividades? Se sim, qual a sua compreensão sobre essa autonomia diante das exigências da NOB-SUAS/2012 para a organização da oferta do serviço de acolhimento institucional?
- ✓ Há diálogo com a Gestão municipal do SUAS sobre a qualificação da oferta do serviço de acolhimento? Se sim, de que forma a instituição tem participado? Quais as principais demandas apresentadas ao órgão gestor e como são atendidas?
- ✓ Como vem se configurando o processo de adequação do serviço prestado pela instituição à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais? Há a participação em atividades de formação e/ou assessoria realizadas pela Gestão municipal do SUAS para esse fim? Se sim, de que forma se realiza?
- ✓ A instituição participa de atividades de avaliação, planejamento e monitoramento realizados pela Gestão municipal do SUAS? Se sim, de que forma essa participação se realiza? De que modo é oportunizado o envolvimento dos idosos acolhidos no desenvolvimento dessas atividades?
- ✓ Existe articulação com as demais instituições da sociedade civil diante das exigências de adequação do serviço de acolhimento às normativas do SUAS? Se sim, como articulam suas reivindicações junto à Gestão municipal do SUAS?
- ✓ Há articulação com a rede socioassistencial do SUAS e com os serviços de outras políticas sociais? Se sim, como se realiza? Há dificuldades nesse processo? (Cite exemplos)
- ✓ Quais principais avanços e desafios na relação da instituição com a Gestão municipal do SUAS para a garantia dos direitos dos idosos acolhidos?

### **3.3 Participação nos espaços de controle social do SUAS**

- ✓ A instituição participa do controle social do SUAS? Se sim, como direciona o exercício dessa atividade diante das exigências de qualificação da oferta do serviço de acolhimento de idosos prevista pelas normativas do sistema?

## **APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para conselheiros municipais de assistência social (governamentais e sociedade civil)**

### **1. Dados de Identificação**

Nome: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Área de Formação: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_ Telefone: \_\_\_\_\_

(    ) Governamental

(    ) Sociedade Civil

### **2. Questões Norteadoras**

✓ Como vem se realizando no CMAS as discussões em relação à regularização da oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos no município? Como tem se posicionado quanto a essa questão?

✓ Há deliberação do CMAS sobre a qualificação da oferta dos serviços de acolhimento institucional de idosos? Se sim, de que forma apreende as articulações entre as representações do governo e da sociedade civil nas discussões sobre essas deliberações?

✓ Como percebe o posicionamento da Gestão municipal do SUAS diante das deliberações do CMAS quanto à situação das instituições da sociedade civil que realizam o serviço de acolhimento de idosos?

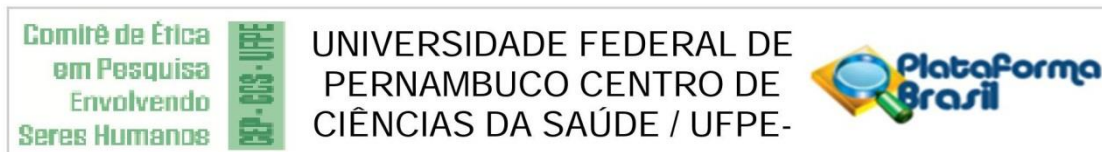
✓ Há participação dos usuários idosos nos espaços de deliberação da política de assistência social? De que maneira essa participação é viabilizada?

✓ Como se dá o processo de fiscalização, monitoramento e avaliação dos serviços prestados pelas instituições de acolhimento de idosos? Como avalia essas atividades?

✓ Quais os avanços e os desafios no processo de controle social do SUAS diante das determinações das normativas desse sistema para a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais, particularmente, os serviços de acolhimento institucional de idosos no município?

## **ANEXOS**

## ANEXO A – Parecer Consubstanciado do CEP



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Gestão do SUAS e Rede Socioassistencial: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE.

**Pesquisador:** FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 57370316.0.0000.5208

**Instituição Proponente:** CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 1.662.603

#### Apresentação do Projeto:

Trata-se de pesquisa de Mestrado em serviço Social da UFPE, da aluna Fernanda Maria de Lima Santos, orientado pela Profª. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves. A pesquisa irá avaliar como é realizado o acesso dos idosos para o serviço de acolhimento institucional disponível em Vitória de Santo Antão-PE.

#### Objetivo da Pesquisa:

Geral: Analisar os processos sociais e políticos implicados no atendimento à qualificação da oferta dos serviços de acolhimento de idosos prevista pela NOB-SUAS/2012, a partir da dinâmica relacional entre a Gestão do SUAS e as instituições da sociedade civil no município de Vitória de Santo Antão -PE.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Bem delineados e detalhados na plataforma e TCLE.

#### Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Será realizada uma pesquisa com enfoque qualitativo e de natureza explicativa. Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa será orientada pelo método crítico dialético, sendo este o caminho que nos possibilitará desvelar a composição desse fenômeno por meio de aproximações sucessivas, sem, contudo, pretender exaurir complexidade e dinamicidade do real.

**Endereço:** Av. da Engenharia s/nº - 1º andar, sala 4, Prédio do CCS

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 50.740-600

**UF:** PE

**Município:** RECIFE

**Telefone:** (81)2126-8588

**E-mail:** cepccs@ufpe.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
PERNAMBUCO CENTRO DE  
CIÊNCIAS DA SAÚDE / UFPE-



Continuação do Parecer: 1.662.603

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Adequados em quantidade e qualidade, dentro das normas do CEP/UFPE.

**Recomendações:**

Nenhuma

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Nenhuma

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O Protocolo foi avaliado na reunião do CEP e está APROVADO para iniciar a coleta de dados. Informamos que a APROVAÇÃO DEFINITIVA do projeto só será dada após o envio da Notificação com o Relatório Final da pesquisa. O pesquisador deverá fazer o download do modelo de Relatório Final para enviá-lo via "Notificação", pela Plataforma Brasil. Siga as instruções do link "Para enviar Relatório Final", disponível no site do CEP/UFPE. Após apreciação desse relatório, o CEP emitirá novo Parecer Consubstanciado definitivo pelo sistema Plataforma Brasil.

Informamos, ainda, que o (a) pesquisador (a) deve desenvolver a pesquisa conforme delineada neste protocolo aprovado, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao voluntário participante (item V.3., da Resolução CNS/MS Nº 466/12).

Eventuais modificações nesta pesquisa devem ser solicitadas através de EMENDA ao projeto, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas.

Para projetos com mais de um ano de execução, é obrigatório que o pesquisador responsável pelo Protocolo de Pesquisa apresente a este Comitê de Ética, relatórios parciais das atividades desenvolvidas no período de 12 meses a contar da data de sua aprovação (item X.1.3.b., da Resolução CNS/MS Nº 466/12). O CEP/UFPE deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo (item V.5., da Resolução CNS/MS Nº 466/12). É papel do/a pesquisador/a assegurar todas as medidas imediatas e adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e ainda, enviar notificação à ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, junto com seu posicionamento.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

| Tipo Documento | Arquivo | Postagem | Autor | Situação |
|----------------|---------|----------|-------|----------|
|----------------|---------|----------|-------|----------|

**Endereço:** Av. da Engenharia s/nº - 1º andar, sala 4, Prédio do CCS

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 50.740-600

**UF:** PE

**Município:** RECIFE

**Telefone:** (81)2126-8588

**E-mail:** cepccs@ufpe.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
PERNAMBUCO CENTRO DE  
CIÊNCIAS DA SAÚDE / UFPE-



Continuação do Parecer: 1.662.603

|                                                           |                                              |                     |                               |        |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------|-------------------------------|--------|
| Informações Básicas do Projeto                            | PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_743630.pdf | 28/06/2016 09:49:11 |                               | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador                 | Projeto de pesquisa.docx                     | 28/06/2016 09:48:30 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | CLHELENACHAVES.pdf                           | 28/06/2016 09:43:16 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | TCLEfernanda.docx                            | 28/06/2016 09:42:05 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Folha de Rosto                                            | Folhaderosto.pdf                             | 28/06/2016 08:40:36 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | autorizaçãousodeadadoscmas.pdf               | 27/06/2016 14:59:40 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | Termodecompromissoeconfidencialidade.pdf     | 27/06/2016 14:57:44 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | anuenciacmas.pdf                             | 27/06/2016 14:56:25 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | anuenciainstituicao2.pdf                     | 27/06/2016 14:54:42 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | anuenciainstituicao1.pdf                     | 27/06/2016 14:54:04 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | anuenciagestaosuas.pdf                       | 27/06/2016 14:53:16 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |
| Outros                                                    | Curriculolattespesquisador.pdf               | 27/06/2016 14:52:18 | FERNANDA MARIA DE LIMA SANTOS | Aceito |

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

RECIFE, 03 de Agosto de 2016

Assinado por:  
**LUCIANO TAVARES MONTENEGRO**  
(Coordenador)

**Endereço:** Av. da Engenharia s/nº - 1º andar, sala 4, Prédio do CCS

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 50.740-600

**UF:** PE

**Município:** RECIFE

**Telefone:** (81)2126-8588

**E-mail:** cepccs@ufpe.br

## ANEXO B – Termo de autorização de uso de dados do CMAS



### CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE

Criado pela Lei Nº 2.607/1996 de 04 de Janeiro de 1996

Alterado pela Lei Nº 3.135/2005 de 15 de Agosto de 2005

Regulamentado pela Lei Nº 3.539/2011 de 20 de Abril de 2011

#### AUTORIZAÇÃO DE USO DE DADOS

Declaramos para os devidos fins, que cederemos à pesquisadora **Fernanda Maria de Lima Santos**, o acesso aos dados dos registros e sistematizações das Conferências de Assistência Social do município para serem utilizados na pesquisa: **Gestão do SUAS e Rede Socioassistencial: uma análise do serviço de acolhimento de idosos em Vitória de Santo Antão-PE**, que está sob a orientação da Profª. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução CNS Nº 466/12 e suas complementares, comprometendo-se a mesma a utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados a pesquisadora deverá apresentar o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

Vitória de Santo Antão, 15 de Junho de 2016

\_\_\_\_\_  
- Jenisson Everton Batista da Silva –  
Secretário Executivo do CMAS

Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS  
Rua Henrique Dias, 251, Livramento, Vitória de Santo Antão – PE  
(81)3523-0651 / [cmas.vitoria@hotmail.com](mailto:cmas.vitoria@hotmail.com) / [WWW.cmasvitoria.blogspot.com](http://WWW.cmasvitoria.blogspot.com)



