

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

ROBERTA DANIEL DE CARVALHO FERNANDES BORBA

**O ENVELHECIMENTO COMO DESAFIO PARA O SUAS: UM ESTUDO SOBRE A
REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA O IDOSO NO ESPÍRITO
SANTO**

VITÓRIA
2022

ROBERTA DANIEL DE CARVALHO FERNANDES BORBA

**ENVELHECIMENTO COMO DESAFIO PARA O SUAS: UM ESTUDO SOBRE A
REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA O IDOSO NO ESPÍRITO
SANTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Política Social, na área de concentração Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria das Graças Cunha Gomes.

VITÓRIA

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SÍBI/UFES e elaborada pelo autor

B726e Borba, Roberta Daniel de Carvalho Fernandes, 1970-
Envelhecimento como desafio para o SUAS: um estudo sobre a Rede de Proteção Social Especial para o idoso no Espírito Santo / Roberta Daniel de Carvalho Fernandes Borba. - 2022.
172 f. : il.

Orientadora: Maria das Graças Cunha Gomes.
Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Estado. 2. Política social. 3. Envelhecimento. 4. Política Nacional de Assistência Social. I. Gomes, Maria das Graças Cunha. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

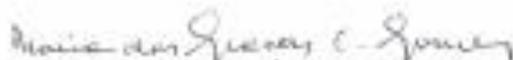
ROBERTA DANIEL DE CARVALHO FERNANDES BORBA

**O ENVELHECIMENTO COMO DESAFIO PARA O SUAS: UM
ESTUDO SOBRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
PARA O IDOSO NO ESPÍRITO SANTO**

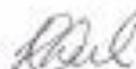
Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Política Social.

Aprovada em 30 de setembro de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA



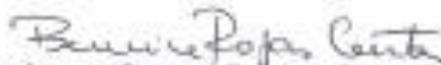
Professora Doutora Maria das Graças Cunha Gomes
Orientadora/Universidade Federal do Espírito Santo



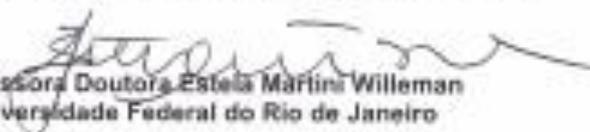
Professora Doutora Fabíola Xavier Leal
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Maria Helena Elpidio Abreu
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Beferice Rojas Góto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul



Professora Doutora Estela Marlina Willeman
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Já Faz Tempo que Escolhi

Thiago de Mello

“A luz que me abriu os olhos para a dor dos deserdados e os feridos de injustiça, não me permite fechá-los nunca mais, enquanto viva. Mesmo que de asco ou fadiga me disponha a não ver mais, ainda que o medo costure os meus olhos, já não posso deixar de ver: a verdade me tocou, com sua lâmina de amor, o centro do ser. Não se trata de escolher entre cegueira e traição. Mas entre ver e fazer de conta que nada vi ou dizer da dor que vejo para ajudá-la a ter fim, já faz tempo que escolhi”.

*Dedico esta tese de doutoramento a todos os idosos que vivem o árduo
processo de separação familiar.*

RESUMO

Este trabalho objetiva mapear e analisar a organização da rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo com o intuito de dimensionar a efetividade dessa rede face ao preconizado/regulamentado pelo Suas e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes. O objeto de estudo se circunscreve à organização da rede de proteção social especial de alta complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo.

A orientação teórico-metodológica do estudo foi realizada no campo da pesquisa social, pela via da pesquisa bibliográfica. Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa. O percurso teórico sustenta a tese de que o envelhecimento não se constitui como um problema em si. Mas, em uma sociedade pautada no ageísmo e no descarte de trabalhadores considerados improdutivos ao capital, somadas às sucessivas ausências de políticas públicas, sociais e previdenciárias revelam no contexto do neoliberalismo, um profundo dilema. O resultado da pesquisa teórica associada à análise dos documentos, reafirma que a política social está em permanente contradição com a política econômica nos marcos da sociedade liberal capitalista em que os direitos são transformados em serviços a fim de fomentar a acumulação e a rentabilidade dos negócios na esfera do mercado, como apresentado a partir das ILPIs com fins lucrativos. A conformação da política pública avaliada não se traduz em universalidade e ampliação de direitos. Antes, contém as marcas da residualidade, da seletividade, longe dos critérios de efetividade, ainda mais se levarmos em conta a “desnormatização” que impera nesses tempos, particularmente, no governo de Jair Bolsonaro. O crescente número de “casas de repouso”, com finalidade lucrativa, traduz a forma como o mercado vai se espraiando sobre a política pública. A garantia de direitos cede espaço para o mercado e as ILPIs filantrópicas são custeadas pelos benefícios dos usuários, doações e transferência de recursos públicos às instituições. Apesar de avanços, não podemos avaliar a rede de abrigo no Espírito Santo como fruto efetivo de um processo democrático. A efetividade dessa rede face ao preconizado/regulamentado pelo Suas e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes é limitada aos ditames inerentes ao poder econômico, alterando muito pouco a realidade social.

Palavras-chave: Estado. Política de Assistência Social. ILPI. Pessoa idosa

ABSTRACT

This thesis aims to map and analyze the organization of the special socialization network of high complexity for the elderly in the state of Espírito Santo in order to scale the protection of this network in view of the recommended/regulated by the Suas and by the National Typification of Social Assistance Services and relevant legislation. The object of study is limited to the organization of the special social protection network of high complexity for the elderly in Espírito Santo, Brazil.

The theoretical-methodological research of the study was carried out in the social research field, through bibliographic guidance. This is a descriptive research with a qualitative approach. The theoretical path supports the thesis that aging is not a problem in itself. But, a society based on age and the profound disposal of workers considered unproductive to capital, in addition to the successive absence of social welfare public policy, reveals, in the context of neoliberalism, a deep dilemma. The result of the research associated with the analysis of documents reaffirms that the social policy is in permanent contradiction with the economic policy within the capitalist economic society, in which rights are transformed into services in order to foster the accumulation and profitability of businesses, as seen on the for-profit LTCFs. The conformation of the evaluated public policy does not translate into universality and rights. Rather, it has marks of residuality, and selectivity, far from the criteria of effectiveness, even more, if we consider the “denormalization” that prevails nowadays, particularly in Bolsonaro’s government. The growing number of “rest homes”, with a profitable purpose, reflects the way in which the market is spreading over public policy. The guarantee of rights opens space to the market and the philanthropic LTCFs are funded by the benefits of users, donations, and transfers of a few public resources to institutions. Despite advances, we cannot evaluate the shelter network in Espírito Santo as an effective result of a democratic process. The effectiveness of this network in relation to what is recommended/regulated by the Suas and by the National Typification of Social Assistance Services and relevant legislation is limited to the dictates inherent to economic power, changing the social reality very little.

Keywords: State. Social Assistance Policy. ILPI. Elderly

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------------|--------------------------------------------------------------|
| ANVISA | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| BDBTD | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações |
| BPC | Benefício da Prestação Continuada |
| CEDDIPI | Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa |
| CF | Constituição Federal |
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CMAS | Conselho Municipal de Assistência Social |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| CNSS | Conselho Nacional de Serviço Social |
| CRAS | Centro de Referência em Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado em Assistência Social |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| ILPI | Instituição de Longa Permanência para idosos |
| INPS | Instituto Nacional de Previdência social |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social |
| MPAS | Ministério da Previdência e Assistência Social |
| MPES | Ministério Público do Espírito Santo |
| NOB | Normas Operacionais Básicas |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAI | Programa de Assistência ao Idoso |
| PAIPI | Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas |
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PSE | Proteção Social Especial |
| SETADES | Secretaria de trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social |

| | |
|--------------|----------------------------------------|
| SUAS | Sistema Único da Assistência Social |
| UFES | Universidade Federal do Espírito Santo |
| UNATI | Universidade Aberta à Terceira Idade |
| UNAPI | Universidade Aberta à Pessoa Idosa |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| Figura 1: Equipe de referência para atendimento direto da ILPI..... | 128 |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Gráfico 1: Data de Fundação das Instituições Analisadas | 101 |
| Gráfico 2: Plano de Atendimento Individualizado por Ano | 117 |
| Gráfico 3: Garantia da preservação de valores, crenças e imagem | 117 |
| Gráfico 4: Média de valores cobrados mensalmente pelas ILPIs com fins lucrativos | 120 |
| Gráfico 5: Receita Total Média (%)..... | 121 |
| Gráfico 6: Despesa Total Média (%)..... | 121 |
| Gráfico 7: Percentual de Mulheres Institucionalizadas por Grau de Dependência em cada Ano de Análise | 123 |
| Gráfico 8: Percentual de Homens Institucionalizados por Grau de Dependência em cada Ano de Análise | 123 |
| Gráfico 9: Total de pessoas idosas institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por sexo | 125 |
| Gráfico 10: Total de pessoas idosas do sexo feminino institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por microrregião | 125 |
| Gráfico 11: Total de pessoas idosas do sexo masculino institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por microrregião | 126 |
| Gráfico 12: Atividades de lazer/cultura/recreativa por Ano | 129 |
| Gráfico 13: Serviços Prestados pelas Instituições em 2018 e 2019 por Natureza Jurídica..... | 132 |
| Gráfico 14: ILPIs Analisadas que Ofereceram Atividades na Comunidade e sua Periodicidade (2018)..... | 133 |
| Gráfico 15: ILPIs Analisadas que Ofereceram Atividades na Comunidade e sua Periodicidade (2019)..... | 133 |
| Gráfico 16: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade (2018)..... | 134 |
| Gráfico 17: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade (2019)..... | 135 |
| Gráfico 18: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade por Ano..... | 135 |
| Gráfico 19: Instituições que possuem Idosos Acolhidos sem Renda..... | 139 |
| Gráfico 20: ILPIs que Recebem o Benefício dos Idosos Acolhidos..... | 140 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Gráfico 21: Motivos mais Frequentes para Institucionalização nas ILPIs..... | 142 |
| Gráfico 22: Idosos Institucionalizados que recebem visitas regulares nas Instituições por Ano..... | 144 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---------------------------------------------------|------------|
| Tabela 1: Regimento interno das ILPIs..... | 113 |
| Tabela 2: Receita total média | 121 |

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1. ESTADO SOCIAL: APOGEU E CRISE NO CAPITALISMO NOS ÚLTIMOS SETENTA ANOS | 27 |
| 1.1 A RELAÇÃO ENTRE A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E O REDIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS | 38 |
| 1.2 O NEOLIBERALISMO E SEU IMPACTO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS | 41 |
| 1.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE E O FOCO NA POBREZA..... | 47 |
| 2. A CONJUNTURA BRASILEIRA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA social | 52 |
| 2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE AS PRÁTICAS FILANTRÓPICAS E O “DIVISOR DE ÁGUAS” DE 1988 - DESAFIOS E POSSIBILIDADES | 60 |
| 2.2 O Sistema Único de Assistência Social – Suas..... | 73 |
| 3. ENVELHECIMENTO E AS INSTITUIÇÕES ASILARES NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO DAS ILPIs NO ESPÍRITO SANTO | 79 |
| 3.1. ENVELHECIMENTO: DO CONCRETO AO CONCRETO PENSADO . | 79 |
| 3.2. DO ASILO À ILPI: UM LONGO CAMINHO HISTÓRICO | 84 |
| 3.2.1. Da Capacidade de Atendimento | 122 |
| 3.2.2 Panorama Geral de Pessoas Idosas Institucionalizadas no estado do Espírito Santo por sexo e por microrregião | 124 |
| 3.2.3. Dos Recursos Humanos e Adequação ao Serviço | 127 |
| 3.2.4. Das Condições da Edificação | 137 |
| 3.2.5 Dos Critérios de Admissão e Renda das Pessoas Idosas | 137 |
| CONCLUSÕES | 147 |
| REFERÊNCIAS | 156 |
| Anexo 1 – Tabela de instituições que responderam ao questionário | 166 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Anexo 2 - Instrumental de coleta de dados do Ministério Público do estado do Espírito Santo | 167 |
| Anexo 3 – Microrregiões do estado do Espírito Santo | 171 |
| APÊNDICE A – Roteiro de pesquisa documental sobre a rede de proteção social especial de alta complexidade – Acolhimento Institucional | 172 |

INTRODUÇÃO

O estudo em tela está inserido na linha “**Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais**” do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

Esta tese aborda a temática do envelhecimento, no que diz respeito a um desafio histórico deste processo, repleto de marcas sociais, econômicas, políticas, culturais e biológicas. Se por um lado a longevidade representa um ganho para a humanidade, por outro, em uma sociedade pautada no ageísmo¹ e no descarte de trabalhadores considerados incapazes para a produção do lucro capitalista, segue uma dinâmica de exclusão que se reproduz, se amplia e se complexifica em um contexto de desmonte da proteção social como direito (ainda que esta não tenha se efetivado plenamente na sociedade brasileira).

Portanto, nossa busca foi na direção de estudar a forma como se organiza o abrigo institucional, previsto no Suas, no que tange à rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para atendimento ao idoso no Estado do Espírito Santo, considerando a regulamentação e sua Tipificação, bem como o conjunto das legislações pertinentes.

A relevância da pesquisa é justificada em função da atualidade do debate acerca do envelhecimento e sobre como as suas múltiplas faces vêm tomando destaque, visto que a população idosa tem apresentado um crescimento expressivo.

Pesquisas do IBGE² apontam tal crescimento da seguinte forma: 2012 (11,3%); 2020 (14,3%) e 2021(14,7%). Objetivamente, nesse período, a parcela de pessoas com 60 anos ou mais saltou de 11,3% para 14,7% da população. Em números absolutos, esse grupo etário passou de 22,3 milhões para 31,2 milhões, crescendo 39,8% no período. Esses dados denotam, dentre outros fatores, o aumento da expectativa de vida graças ao avanço da ciência e a redução da natalidade.

¹ Segundo Dicionário Online de Português, trata-se de uma visão negativa, aversão e preconceito direcionado a pessoas mais velhas, aos idosos, também se pode efetivar pela criação de estereótipos que desvalorizam a dignidade humana dessas pessoas; preconceito por idade <https://www.dicio.com.br/ageismo/> Acesso em 15 de novembro de 2022.

² Disponível em <https://www.ibge.gov.br/> Último acesso em 30 de outubro de 2022.

Tal alteração demográfica requer pensar o processo de envelhecimento em suas dimensões biopsicossociais, além da necessidade de efetivação de políticas públicas no sistema de saúde, previdenciário, familiar, assistencial, sociocultural e educacional, dentre outros.

O fenômeno demográfico sobre o envelhecimento não só apresenta novas possibilidades, mas também sinaliza várias necessidades sociais, econômicas e sobretudo, de cuidados. Dessa maneira, torna-se imprescindível pensar no envelhecimento como uma questão de natureza pública e, portanto, de responsabilidade coletiva, num conjunto de garantias sociais previstas desde a Constituição Federal de 1988.

Refletir essas questões coloca o imperativo de um resgate histórico da Política Nacional de Assistência Social, dos níveis de proteção, da organização do Suas e, particularmente, das formas e possibilidades éticas e mesmo jurídicas de institucionalização dos idosos que requerem este tipo de proteção.

Esta pesquisa também se justifica e se torna relevante pela ausência de estudos nessa temática ampliada. Em um levantamento na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDBTD)³, nenhum estudo foi identificado na relação entre envelhecimento, família e Sistema Único de Assistência Social. Há estudos sobre envelhecimento ligado à Gerontologia, Economia e Ciências da Saúde, mas nada expressivo dentro do debate da Política Social relacionado com a estruturação e efetividade da rede de acolhimento para idosos, evidenciando o ineditismo desse debate científico. O que indica sobretudo, que o debate sobre a proteção social deve ser destacado no conjunto das produções acadêmicas em relação ao envelhecimento.

O interesse da pesquisa decorre de minha experiência acadêmica no âmbito da temática sobre as múltiplas faces do processo de envelhecimento, que me proporcionou, além da discussão teórica, a produção de conhecimento e a vivência junto a grupos de idosos.

Na graduação, no curso de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), minha participação à época, em estágio na Universidade Aberta à Terceira Idade (UNATI)⁴ me fez refletir sobre os aspectos biopsicossociais da velhice,

³ Disponível em <http://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em outubro de 2018.

⁴ Vale destacar que atualmente a sigla foi alterada para UNAPI - Universidade aberta à Pessoa Idosa.

bem como sobre a inserção do idoso no âmbito das relações familiares e sociais. Já no trabalho de conclusão de curso, na Graduação, outra temática junto a idosos, me moveu para a pesquisa. Naquela época, meu objetivo era investigar os fatores familiares que determinavam a institucionalização de idosos.

No mestrado, mais uma vez, a temática que me impulsionava para o debate era o Envelhecimento. Minha dissertação foi intitulada “*Um estudo sobre a estruturação da rede de proteção social voltada à população idosa no município de Vitória*”.

Somado a isso, o interesse pelo tema também é fruto de minha inserção profissional em instituições públicas e filantrópicas, que me fizeram refletir sobre o processo de envelhecimento num caminho do acolhimento institucional para o idoso que possui uma gama de motivações e perspectivas analíticas.

Portanto, esta tese contempla minha formação científica e profissional, num propósito de continuidade na pesquisa e aprofundamento das reflexões acerca do envelhecimento populacional a partir do pensamento social crítico, além de algumas inquietações surgidas após a conclusão da dissertação de mestrado.

Esta, dentre os resultados apontados, destacava a necessidade de ampliar o debate em torno da rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade atrelada às formas de acolhimento institucional para esse segmento específico, dentre os desafios para implantação do Suas num contexto neoliberal de um país de capitalismo periférico e dependente.

O percurso acima descrito nos levou à necessidade de problematizar e aprofundar na dinâmica de alguns inquietantes aspectos da realidade que se constituem em pressupostos preliminares, conforme destacamos a seguir:

- A política social para atendimento ao idoso no Brasil, e particularmente no Estado do Espírito Santo, apresenta avanços, entretanto, não está sendo construída e efetivada de forma intersetorial;

- A família, em muitos casos, assume o papel central do cuidado do idoso dependente, na medida em que o Estado se exime em suas atribuições para efetivação do direito social;

- A atenção por parte do aparato público estatal ao processo de abrigamento de idosos é ineficiente e, via de regra, fica sob a responsabilidade da iniciativa privada com as Casas de Repouso e quando de natureza pública, se viabiliza por meio de Organizações Não Governamentais, em sua maioria de cunho religioso. Este último

aspecto remonta a frágil trajetória das políticas assistenciais que transitam entre o campo da benesse e do direito.

Considerando a realidade social e suas múltiplas determinações existentes entre aparência e essência, encontramos indícios, a partir dos dados disponibilizados pelo Ministério Público do Espírito Santo (MPES), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIPI) e da Secretaria de trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), que a primazia do protagonismo do Estado, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em seu art. 5º, inciso III – “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera do governo”, não condiz com as demandas do Brasil real e o direito social, não é uma realidade em tempos neoliberais, portanto, compõe o rol das contradições existentes nas relações sociais do capital.

Partindo do pressuposto dos limites das relações entre o Estado capitalista monopólico e o atendimento das demandas da classe trabalhadora, algumas perguntas norteadoras tornaram-se fundamentais nesse estudo, conforme explicitadas mais adiante.

Faz-se oportuno pontuar que na busca de delimitação do objeto, definimos o nosso **problema de pesquisa** da seguinte forma: Como está organizada/estruturada a rede⁵ de proteção social especial de alta complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo face aos preceitos normativos vigentes? E mais: Quais são os desafios postos para esta efetivação no contexto atual das políticas de proteção social ao idoso que chega à institucionalização?

Nosso **objeto de estudo** se circunscreve à organização da rede de proteção social especial de alta complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo. Sendo a discussão proposta nessa tese sobre o fenômeno do envelhecimento mundial e, em especial, aqui no Brasil, como desafio para o Suas e a estruturação da rede de proteção social especial de alta complexidade para o idoso no Estado do Espírito Santo, estabelecemos como **locus de pesquisa** as Instituições de Longa permanência para o Idoso (ILPIs).

⁵ Vale destacar que, ainda que, utilizamos a expressão “rede” de proteção social especial de alta complexidade para o idoso, nosso foco de análise circunscreve-se especificamente nas Instituição de Longa Permanência para Idoso (ILPIs). Dessa forma, não é nosso objetivo tratar sobre outros equipamentos/serviços que compõem a rede de atenção e proteção vinculados às outras políticas públicas.

Tal investigação resultou em análises que pudemos organizar em quatro eixos norteadores:

1) SOBRE O PERFIL DOS IDOSOS: Qual é o perfil do idoso que tem demandado tal serviço?

2) SOBRE AS RESPOSTAS OFICIAIS DO ESTADO: Sobre quais alicerces está sendo estruturada a rede para o acolhimento institucional de idosos? Quais modalidades de abrigamento se vislumbram?

3) SOBRE A REALIDADE CONCRETA ENCONTRADA E COMO É OFERTADO O SERVIÇO: Como o estado do Espírito Santo tem atendido às demandas das famílias no tocante ao abrigamento de seus idosos em situação de envelhecimento dependente? Há demanda reprimida? Como o mercado tem se apropriado desse nicho de negócio?

4) SOBRE AS ILPIs ESPECIFICAMENTE: As ILPIs são as únicas possíveis alternativas? Como elas se estruturam? Quais as formas de ingresso? Quais serviços são ofertados nestas instituições?.

No intuito de responder a tais questões, estabelecemos **os seguintes objetivos de pesquisa: objetivo geral:** mapear e analisar a organização da rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo com intuito de dimensionar a efetividade dessa rede face ao preconizado/regulamentado pelo Suas e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes e como **objetivos específicos:**

1) Conhecer em que medida o arcabouço teórico e base jurídica sobre a rede de proteção social especial de alta complexidade para o idoso, estabelecido pelo Suas, é refletido na dinâmica institucional sob análise;

2) Apresentar a forma de estruturação das ILPIs presentes no estado do Espírito Santo a fim de estabelecer uma análise crítica do perfil e da atuação, conforme recomendado em legislações e normatizações;

3) Realizar um diagnóstico do perfil da população idosa bem como da situação socioeconômica no contexto selecionado;

4) Estabelecer uma relação entre as questões demandadas e a efetiva cobertura no que se refere ao objeto de estudo.

A orientação teórico-metodológica, do estudo foi realizada no campo da pesquisa social apoiado na tradição marxista.

Pela via da pesquisa bibliográfica, pautamos as categorias teóricas: Estado social, política social, família, envelhecimento, além do debate sobre a PNAS e o Suas, como sistema que operacionaliza a PNAS

Trata-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa de caráter exploratório por entender que o tema é suficientemente abrangente e carece certamente de avanços.

Cabe mencionar que a presente pesquisa se constituiu, pela sua natureza, em uma pesquisa avaliativa, uma vez que tem como objetivo central a avaliação de uma política social. Neste sentido, faz-se oportuna a formulação de Boschetti, (2009), segundo a qual as políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais (BOSCHETTI *et al*, 2010). Portanto, o viés da análise qualitativa para avaliação de políticas sociais nos interessa, pois, ultrapassa a mera disposição e utilização de métodos e técnicos racionais e operativos preocupados com a relação custo-benefício ou com parâmetros virtuais de “eficiência” e “eficácia”. Os pontos centrais da abordagem norteadora da pesquisa compõem o roteiro que segue na íntegra no apêndice dessa tese⁶.

No procedimento inicial inerente à pesquisa exploratória, fizemos uma revisão bibliográfica⁷ e, sendo a temática do envelhecimento um campo vasto para o debate, aprouve definir o recorte de nossa pesquisa direcionando nosso olhar às Instituições de Longa Permanência para Idoso (ILPI) enquanto equipamentos de acolhimento institucional como suporte, no âmbito das políticas públicas para a velhice. Tal escolha justifica-se pela presença dessas instituições no processo de formação social, política e econômica da sociedade brasileira, como apresentado na abordagem teórica e histórica do tema.

Insta pontuar que, ainda que empiricamente, já sabíamos que o processo de coleta de dados seria desafiador em função de uma pesquisa⁸ prévia que apontou a escassa sistematização de documentos públicos sobre tais instituições.

⁶ Buscamos analisar: 1. Características da estruturação da rede de proteção social especial para o idoso no ES; 2. Formas de monitoramento e fiscalização da oferta dos serviços; 3. Articulação intra e intersetorial; 4. Formas de financiamento; 5. Condições das ILPI.

⁷ Autores como Boschetti *et al.* (2010); Camarano; Passinato (2004), Couto *et al.* (2012), IPEA (2018); Mito (2010, 2015, 2018,); Teixeira (2009,2016), dentre outros.

⁸ Foram feitas, no processo de aproximação com o campo e tentativa de coleta de dados, diversas reuniões com membros do Ministério Público do estado do Espírito Santo (MPES), responsáveis pelo Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas (PAIPI), com servidores da SETADES e conselheiros do CEDDIPI, a fim de identificar as fontes primárias e secundárias de pesquisa. Nessas

Cabe lembrar oportunamente que, desde o início do ano de 2020, uma lastimável pandemia de Covid 19 assolou o mundo inteiro e, em especial, o Brasil. Tal fenômeno social impactou objetiva e subjetivamente nossas vidas como um todo e nossa metodologia de pesquisa de campo junto às ILPIs, foi frontalmente afetada.

O caminho metodológico empreendido para o levantamento de dados da pesquisa dessa tese foi longo e com alguns percalços. A pesquisa teve início juntamente com a pandemia de COVID-19 no Brasil, o que inviabilizou toda a perspectiva de uma pesquisa de campo junto às ILPIs e seus familiares, como também a aproximação com os órgãos públicos de fiscalização das ILPIs, conforme havia sido previsto inicialmente. Vivemos todos, longos tempos sombrios de afastamento social. Em meu caso, em especial por meu marido ser cardiopata grave, eu jamais poderia estar presente em campo para a pesquisa, ainda que assim fosse permitido.

Ainda que em 2019 um pré-teste tenha sido aplicado para levantamento de dados junto à Secretaria de Trabalho Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), a operacionalização da pesquisa de campo e a prevista coleta de dados através de entrevista com seres humanos precisou ser totalmente redimensionada.

A frustração e a impotência criadas pelas condições objetivas de pesquisa nos fizeram, por vezes, estagnar diante do que era nossa expectativa inicial. Se o campo de pesquisa sempre é diferente de nossas expectativas; se, como pesquisadores experientes, somos previamente avisados quanto à incontornabilidade da realidade concreta em sua dinâmica própria, nesse caso, a “surpresa” pareceu demasiadamente trágica. Contudo, seguimos. Nessa nova empreitada, a pesquisa documental passou a ser nosso único caminho possível.

Uma das situações que se apresentaram nesse novo caminho foi constatar que há uma lacuna quanto ao controle social e fiscalização pelo poder público junto às ILPIs de caráter privado. Tal cenário ficou notório no processo de pesquisa ao estabelecermos contato com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIPI), SETADES, Vigilância Sanitária (que não atenderia aos objetivos da pesquisa) e Ministério Público Estadual.

Após diversas reuniões virtuais com a promotora e servidores do MPES, encontramos o possível caminho com o trabalho de fiscalização do MPES junto às ILPIs cadastradas. Entretanto, tal fiscalização iniciou-se somente em 2018. Trata-se

reuniões, identificamos diversas informações que serão oportunamente trabalhadas no capítulo correspondente à análise mais detida de dados.

do relatório do PAIPI (Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas), com mais de 90 variáveis analisadas. Nesse sentido, cabe detalhar o processo de construção de dados.

Para levantamento de dados e com o intuito de mapear a rede de proteção social especial de alta complexidade para idosos no Estado do Espírito Santo, lançamos mão da pesquisa documental, com análise de fontes primárias e secundárias, como documentos de governo, dados do IBGE, particularmente, relatórios de gestão da Secretaria Estadual de Assistência Social, cadastro das ILPIs junto às Secretarias e o Censo Suas.

Os dados acerca das Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas (ILPIs) foram retirados do banco de dados do Ministério público, o PAIPI (Panorama de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas). Essa ferramenta, foi construída com base nos questionários aplicados durante as fiscalizações das instituições de acolhimento de idosos por todo o estado.

Dos 34 municípios capixabas que possuem instituições de acolhimento de idosos, foi possível analisarmos 13, em função da fragilidade/falta das respostas nos questionários do MPES (tal universo correspondendo a 38% dos municípios com ILPIs. Vale destacar que, somente municípios de médio e grande porte que possuem gestão plena do Suas, podem ter este tipo de equipamento social), divididos por oito microrregiões, quais sejam: 1) Região Metropolitana: municípios de Cariacica; Guarapari; Serra; Vila Velha; Vitória; 2) Região Central Sul: municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Castelo; 3) Região do Rio Doce: município de Linhares; 4) Região Centro-Oeste: município de Colatina; 5) Região Sudeste Serrana: município de Afonso Cláudio; 6) Região Noroeste: município de Nova Venécia; 7) Região Litoral Sul: município de Piúma; 8) Região do Caparaó: município de São José do Calçado.

A utilização do método marxiano na presente tese está entranhada não apenas no olhar sobre o objeto, na compreensão de sua dinâmica interna e externa em sua relação de mediação entre totalidade e particularidade, nos pressupostos filosóficos de análise, mas também na forma de apresentação dos resultados de pesquisa.

Conforme afirma Marx no prefácio à primeira edição de *O capital* – que incorpora e continua o desenvolvimento de “Contribuição à crítica da economia política”, publicado em 1859, “Todo começo é difícil, e isso vale para toda ciência” (MARX, 2013: 81). Por isso, a compreensão dos dois primeiros capítulos apresentará a dificuldade maior. No que se refere mais concretamente ao objeto de pesquisa,

procuramos analisá-lo de modo a contemplar as suas mais variadas dimensões, entretanto, a particularidade sobre a qual nos debruçamos, cuja figura acabada é a Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) no Espírito Santo requer uma imersão que extrapola os elementos que a constituem e se apresentam para análise no âmbito da política de assistência. Não obstante, o olhar desavisado do senso comum não obtém êxito na análise destas instituições. Por quê? Marx nos explica no mesmo trecho:

Porque é mais fácil estudar o corpo desenvolvido do que a célula que o compõe. Além disso, na análise das formas econômicas não podemos nos servir de microscópio nem de reagentes químicos. A força da abstração [*Abstraktionskraft*] deve substituir-se a ambos. Para a sociedade burguesa, porém, a forma-mercadoria do produto do trabalho, ou a forma de valor da mercadoria, constitui a forma econômica celular. Para o leigo, a análise desse objeto parece se perder em vãs sutilezas. Trata-se, com efeito, de sutilezas, mas do mesmo tipo daquelas que interessam à anatomia micrológica. (MARX, 2013: 82 – grifos do autor).

Tal explicação baseada no método dialético se faz necessária exatamente pelo que Marx deixa claro no posfácio à segunda edição de *O capital* (MARX, 2013):

Sem dúvida, deve-se distinguir o modo de exposição segundo sua forma, do modo de investigação. A investigação tem de se apropriar da matéria [*Stoff*] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria é agora refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori. Meu método dialético, em seus fundamentos, não é apenas diferente do método hegeliano, mas exatamente seu oposto. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de Ideia, chega mesmo a transformar num sujeito autônomo, é o demiurgo do processo efetivo, o qual constitui apenas a manifestação externa do primeiro. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem. (MARX, 2013: 92 – grifos do autor).

Sendo assim, a presente tese encontra-se dividida da seguinte forma:

Capítulo 1 Intitulado de Estado social: apogeu e crise no capitalismo nos últimos 70 anos – onde foram discutidas a crise estrutural do capital e a acumulação flexível nos idos anos de 1970, o neoliberalismo e seu impacto sobre as políticas sociais e o enfrentamento à pobreza no Brasil, especialmente as políticas sociais na contemporaneidade.

Capítulo 2 - A conjuntura brasileira e a política de assistência social, onde foi aprofundada a discussão sobre a assistência social quanto a práticas filantrópicas e

os desafios e possibilidades trazidos pelo divisor de águas da Constituição de 1988 e sobre o sistema único de assistência social – Suas.

Capítulo 3 – Aqui se desenvolve uma reflexão sobre o envelhecimento e as instituições asilares no Brasil: Caracterização da pesquisa nas ILPIs no Espírito Santo. Tratamos sobre o processo de envelhecimento e o histórico das instituições asilares no Brasil, bem como apresentamos os dados da pesquisa, numa reflexão crítica.

Infere-se também que os dados levantados na pesquisa não foram suficientes para responder plenamente nossos objetivos. No final, o que se destacou foi que o percurso proposto, apesar dos desafios e percalços sobretudo da pandemia, tratou de apresentar um panorama geral da proteção social especial de alta complexidade para o idoso no ES. Por fim, algumas reflexões e projeções de análise são suscitados, em função do instrumento disponível de pesquisa não ter sido suficiente para suprir a totalidade da nossa proposição inicial.

Nas conclusões sustentamos a tese de que o envelhecimento não se constitui como um problema em si, mas, em uma sociedade pautada no ageísmo e no descarte de trabalhadores considerados improdutivos ao capital nessa etapa da vida, somadas às sucessivas ausências de políticas públicas, sociais e previdenciárias revelam no contexto do neoliberalismo, as mazelas da política de assistência social no Brasil. O resultado da pesquisa teórica associada à análise dos documentos, reafirma que a política social está em permanente contradição com a política econômica nos marcos da sociedade liberal capitalista, uma vez que a esfera deste modelo econômico confere a sua primazia, em detrimento das necessidades sociais.

Ainda assim, como fica evidenciado nas conclusões, os fenômenos da vida social, da particularidade do envelhecimento e seus desafios para o conjunto da sociedade, não estão dissociados da relação com o Estado capitalista.

Finalmente, mediante os entraves que se interpuseram, novas pesquisas qualitativas in loco nas instituições se farão necessárias a fim de iluminar as informações quantitativas e responder a determinadas questões levantadas na tese.

Fica aqui minha pausa com a poesia de Milton Nascimento:

“Se muito vale o já feito
 Mais vale o que será
 E o que foi feito é preciso
 Conhecer para melhor prosseguir
 [...] Outros outubros virão
 Outras manhãs plenas de luz e de sol”.

E eu diria: outros outonos virão..., e outras primaveras, precisamos ter!

1. ESTADO SOCIAL: APOGEU E CRISE NO CAPITALISMO NOS ÚLTIMOS SETENTA ANOS

Compreender o fluxo do capitalismo, seus caminhos sinuosos e sua estranha lógica de comportamento é, portanto, fundamental para entendermos as condições em que vivemos (David Harvey, 2008)

O objetivo deste capítulo é trazer um aporte teórico sobre o Estado Social no campo da política social, num panorama que permite uma reflexão da construção do longo caminho dessa política nas contraditórias relações do desenvolvimento capitalista. Fruto de uma análise acumulada que não separa economia e política, para a superação de visões estruturalistas e reducionistas que trazem uma abordagem mecânica ao processo eminentemente construído no movimento e na luta de classes (BEHRING e BOSCHETTI, 2010). Para compreensão do fenômeno desta pesquisa, tal discussão situa o debate no campo dos direitos, da proteção social e da dimensão de uma cidadania conquistada pela classe trabalhadora na relação de tensionamento e consensos no horizonte do Estado burguês, seus limites e desafios.

Usaremos aqui a compreensão do Estado social como uma categoria no mesmo sentido que Boschetti (2016) utiliza ao escrever sobre “O sentido do Estado social capitalista. Ela utiliza tal categoria para se “referir à regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central” (BOSCHETTI, 2016, p. 23) e ainda destaca que o fato de o Estado adotar uma face social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira dele sua natureza capitalista e nem o transforma em uma “instância neutra de produção de bem-estar”. Ademais, traremos um diálogo entre a literatura clássica com categorias que fundamentam o debate, articulando tais reflexões com parte de uma produção acadêmica na área do serviço social que tem uma profícua contribuição nesta seara, além de outros autores/as reconhecidos/as neste debate.

O fato é que desde a crise de 1929, ainda que não houvesse uniformidade em seus desdobramentos com particularidades e diferentes repercussões nos Estados Nacionais e particularmente no Brasil, o Estado intervém diretamente nas relações de produção do capital, impulsionando políticas keynesianas e práticas fordistas, particularmente nos países europeus, culminando no surgimento e ampliação de políticas sociais, que constituíram sistemas de proteção social.

Para Boschetti (2016) esse processo não coaduna com posicionamentos pluralistas que abordam o surgimento de políticas sociais como resultantes de ações elitistas e, tampouco às perspectivas funcionalistas que designam as políticas sociais como criação do Estado capitalista a fim de submeter a classe trabalhadora às relações do capital. As políticas sociais resultam das relações contraditórias a partir da luta de classes, da função do Estado e pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas.

Portanto, o que se quer reafirmar é que as políticas sociais se tornaram uma tendência nas sociedades capitalistas e, apesar de instituir direitos e deveres e promover mudança sobre o modelo de desigualdade entre classes sociais, nem de longe promoveu condições de emancipação humana do modo de produção capitalista. Boschetti (2016, p. 25) afirma que “alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso aos bens e serviços entre as classes”.

Não obstante, entendemos que uma política social expressa o projeto de sociedade e uma forma de vida social, portanto, uma determinada concepção de sociedade. Logo, os limites e possibilidades de qualquer política social estão relacionados à forma como se projeta determinado tipo de sociedade. Dessa forma, não se pode afirmar que há uma determinação fundamental e comum às políticas sociais no capitalismo no tocante a origem, abrangência, configuração e modo de desenvolvimento das experiências vivenciadas.

Concretamente, imensas disparidades são identificadas entre os países periféricos e centrais do capitalismo e cada sociedade experimentou as políticas sociais de modo diverso. Afinal, historicamente cada país construiu uma relação entre classes sociais e Estado e o maior ou menor nível de desenvolvimento das forças produtivas. “Considera-se, portanto, que as condições nacionais atribuem aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem sem, contudo, suprimir sua morfologia estruturalmente capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p. 25)

Um sistema de proteção social deve ser regulado, em primeiro lugar, pela primazia da garantia de direitos legalmente reconhecidos e pela compreensão do dever estatal em garantir tais direitos. Portanto, esse sistema de proteção social é determinado pela organização sistemática e planejada de diferentes políticas sociais, financiadas por um fundo público, a fim de promover proteção social pela via de

garantia de direitos, bens e serviços públicos por meio de diferentes políticas como saúde, assistência social, emprego, previdência social, educação, transporte público, dentre outras.

Nas palavras de Boschetti (2016, p.26)

[...] só se pode falar em sistema de proteção social público a partir da regulação estatal que passa a se materializar após a crise de 1929 e se expande após a Segunda Guerra Mundial. Isso porque um sistema de proteção social não é somente a justaposição de programas e políticas sociais, e tampouco se restringe a uma política social, o que significa dizer que a existência de políticas sociais em si não constitui um sistema de proteção social.

O fato é que o sistema de proteção social se torna na Europa Ocidental, um instrumento essencial de ações contra as mazelas sociais decorrentes da crise de 1929. Sobre esta reflexão, trataremos mais especificamente no tópico “A crise estrutural do capital e a acumulação flexível nos idos anos de 1970”. Mas, aqui importa destacar é que as políticas sociais, sob a égide keynesiana e Beveridgiana passam a organizar, na ótica do capital, um sistema público de direitos e serviços sociais, além de garantia de pleno emprego, que conferia certa segurança – até então inexistente - à população.

A esse conjunto de medidas sociais, articuladas com políticas econômicas, que gerou um “quase pleno emprego” ou, nas palavras de Castel (1998) uma sociedade salarial, além de garantir acesso a direitos e serviços públicos de educação, saúde, previdência e assistência social, é o que se denomina como Estado social capitalista (BOSCHETTI, 2016).

Mas, não faltam críticas a esse modelo de Estado social. Boschetti (2016), descreve que na perspectiva de diversos teóricos marxistas, o sistema de proteção social que se organizou na forma de Estado social capitalista apesar de ter promovido redução das desigualdades sociais, possibilitado melhoria na qualidade de vida e sobretudo, a garantia de direitos sociais em forma de bens e serviços, também garantiu a reprodução ampliada do capital e não “desmercantilizou as relações sociais”, antes porém, são determinadas por relações capitalistas baseada na produção coletiva e apropriação privada dos resultados do trabalho.

É nesse sentido que, de acordo com Boschetti, o debate sobre Estado social atinge seu ápice e se distancia das expressões Welfare State, Estado Providência e Estado de Bem Estar Social. Esses conceitos, com poucas exceções, não exprimem os limites, possibilidades e raramente explicam a natureza capitalista das políticas

sociais. Não questionam a dimensão do que venha a ser “bem-estar social”, não contextualizam de quem esse “bem estar social” está a serviço, e sobre a benesse de um suposto bem estar para a sociedade, suprime a real natureza e intencionalidade das ações sociais do Estado capitalista.

Portanto, na ótica de Boschetti (2016) tais expressões assumem um sentido teórico simplista que explicam a proteção social do Estado como um conjunto de políticas sociais pautadas nos pressupostos keynesianos, instituídas como medidas anticrise de 1929 e ampliadas após a Segunda Guerra Mundial.

Segundo a tese de pensadores como (BOSCHETTI, 2016; POLANYI, 2012), o Estado Social, pode até significar um passo à frente face a doutrina liberal. Na concepção dos autores citados, não se trata de negá-la, mas ser uma correção e desenvolvimento, pelo menos em tese, de proporcionar à coletividade, mais justiça social. Os direitos individuais permanecem imprescindíveis, entretanto, a ênfase agora diz respeito aos direitos de segunda geração, a saber, econômicos, sociais, culturais.

Concretamente, o que se objetiva é desvendar o Estado social capitalista em sua essência, tal como ele é e se apresenta.

O que se intenta, com o uso do termo Estado social para designar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, é atribuir ao Estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, ou seja, mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista. É a tentativa de conhecer o Estado social capitalista (BOSCHETTI, 2016, p. 29).

Em outros termos, a autora situa o Estado social capitalista como processo contraditório no cerne da tensão capital-trabalho ao apresentar os dois lados de uma mesma moeda. Ela destaca que, se direitos sociais conquistados numa árdua luta impõem barreiras aos ganhos do capital, eles só se efetivam na sociedade capitalista de forma extremamente desequilibrada e residual.

Em seus escritos, Boschetti (2010; 2016) e Salvador (2010) fazem uma minuciosa análise sobre a crítica desses teóricos marxistas e destacam que o Estado social tem uma importante função na economia política, uma vez que, “como fenômeno capitalista contraditório, o Estado social pode, em determinadas circunstâncias, atender as reivindicações da classe trabalhadora, mas é essencialmente, um elemento constitutivo da sociedade capitalista”. (BOSCHETTI, 2016, p. 62). Portanto, as reflexões que seguem partem de uma leitura em Boschetti

(2010; 2016) e Salvador (2010), mas, fundamentalmente, de uma leitura mais aprofundada diretamente nos referidos teóricos.

Algumas reflexões sobre o Estado social, também partem dos clássicos, Mandel (1982) e Gough (1982). Enquanto Mandel (1982) empreende esforços para demonstrar a relação direta do Estado social com o sistema produtivo, Gough (1982) se dedica a esmiuçar a funcionalidade do Estado social capitalista no tocante a conjunção das relações sociais e ao desenvolvimento dos meios de produção. Na concepção de Gough não é possível identificar o Estado social somente como um conjunto de políticas sociais a fim de garantir direitos pela via de serviços públicos e benefícios sociais. Ele destaca que o Estado social tem uma dimensão mais ampla e inclui a “regulamentação estatal” da iniciativa privada que afeta de maneira positiva ou negativa a vida em sociedade.

Nas análises de Gough, (1982) o Estado social tem ainda a função de reprodução da força de trabalho, ou seja, regula os salários, assegura os benefícios sociais relacionados ao trabalho e garante as condições básicas para que trabalhadores/as sejam livres em suas relações de trabalho.

A fim de controlar a forma de consumo e distribuição na sociedade capitalista e intervir no processo de reprodução da força de trabalho, Boschetti (2016) enfatiza que o Estado social para Gough age sobre a quantidade de dinheiro disponível no mercado para consumo dos indivíduos e famílias, regulando os salários, definindo impostos e os valores dos benefícios sociais da seguridade social. Para além disso, age diretamente sobre os valores de uso que serão adquiridos no mercado e proporciona valores de uso em forma de serviços sociais.

Gough (1982) também destaca a natureza contraditória entre o Estado social e o capital. Inicialmente, a classe trabalhadora é gestada pelo capital ao agregá-la nas relações de trabalho em fábricas e oferecer a possibilidade de “ajuntamento”, com interesses antagônicos aos do capital. Entretanto, não detém nenhum controle sobre os diversos elementos que viabilizam efetivamente o processo produtivo. Em contrapartida, o capital mantém total controle sobre a força de trabalho, meios de produção e, conseqüentemente, sobre o processo.

Nessa perspectiva, o Estado social atua contraditoriamente ao responder às demandas do trabalho e do capital. De um lado, age frente às condições imperativas para a reprodução do capital e de outro, perante as formas de super exploração da força de trabalho, respondendo às pressões da classe trabalhadora ao reconhecer

direitos sociais e ampliar o bem-estar social e garantir condições favoráveis para as relações capitalistas.

Outra contradição apresentada por ele evidencia que, após a Segunda Grande Guerra, o gasto social público teve um elevado aumento e foi compreendido como “peso” para o “processo de acumulação de capital”. Boschetti (2016, p. 64) salienta que

[...] quanto mais expandido o Estado social, maior a necessidade de extração da mais-valia socialmente produzida para sustentar os bens e serviços sociais, daí o ferrenho ataque burguês de cariz neoliberal aos direitos sociais. [...] o Estado social se situa na relação estrutural entre Estado e economia no capitalismo, ou seja, não pode ser dissociado do modo de produção concreto do capitalismo e de sua essência: o processo de constituição do valor e do mais valor (mais-valia) determinado pela exploração da força de trabalho como condição para a acumulação.

Mediante as análises de Boschetti (2016), inferimos que toda análise sobre políticas de bem-estar social, ou particularmente, sobre o Estado social, deve levar em conta a fundamental relação com a chamada democracia liberal e seus sofisticados e eficientes instrumentos de imersão do indivíduo/trabalhador na ordem socialmente constituída, que o faz acreditar na ilusória possibilidade de uma harmoniosa convivência com o mundo do capital.

Possivelmente, é por isso que Gough (1982) afirma que a origem e o desenvolvimento do Estado Social, garantidor de bem-estar, não pode ser explicado unicamente pela via da luta de classes. As políticas sociais, oriundas da luta política, têm importante papel nesse processo. Aqui, o que se evidencia, é que as concessões temporárias ofertadas ao trabalhador, tem como objetivo final, atender, a longo prazo, a interesses capitalistas, por meio de um Estado essencialmente parcial e centralizador.

O autor alerta que nem a luta de classes, nem a luta política são e nunca foram, movimentos uniformes nos países capitalistas centrais, o que explica os processos de consolidação e desenvolvimento dos diversos tipos de Estados de Bem-Estar Social, atualmente conhecidos.

Nossa análise é que, ainda assim, o desenvolvimento do Estado social deveria ser função da intervenção do Estado e da luta de classes na arena de disputa. Voltando em Boschetti (2016), ela nos faz refletir que sempre há um “sutil” favorecimento do capital em detrimento do trabalho, objetivando a “confluência de interesses” entre os referidos elementos constituintes do modo de produção

capitalista, ou seja, a chamada paz social. Nesse cenário antagônico, as políticas de bem-estar social se desenvolvem em meio ao conflito.

Em nossa análise, essa tal sutileza é desnudada, sem nenhuma cerimônia na sociabilidade capitalista. O fato ancora-se no antagonismo, em que cada uma das classes sociais reivindica seus interesses, ou seja, a classe trabalhadora quer, minimamente, garantir sua sobrevivência, e os donos dos meios de produção, buscam intensificar a acumulação do capital e se utilizam da “consciência coletiva” para difundir sua ideologia dominante no seio social.

É assim que o raciocínio de Gough (1982), aponta que a harmonia social é marcada por uma linha tênue, extremamente frágil, sujeita aos ciclos de conflito/criação de políticas sociais essencialmente complexas, se analisadas a partir do grau de desenvolvimento econômico dos países, sua geopolítica, dentre outros fatores, bem como, extremamente obscura se levar em consideração os benefícios reais para os trabalhadores e a sociedade em geral.

Não obstante, resta-nos analisar o papel que o Estado deve assumir diante do capital para promover a tão sonhada coesão social e garantir as condições gerais de sua reprodução e maior acumulação de riquezas. Ainda no século XIX, Marx e Engels, ao escrever o Manifesto Comunista⁹ em 1848 já haviam dado o veredicto e revelado a verdadeira face do Estado moderno como um “comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX E ENGELS, 1999, p.10), em outras palavras, o Estado sempre serviu como um balcão de negócios da elite econômica.

Apesar disso, e como nos assevera Boschetti (2016, p.64) o capitalismo “não consegue conviver (sem crise) com a crescente intervenção estatal, e o processo de acumulação de capital busca incessantes formas de impor limites a esse processo, o que se revela uma contradição insolúvel na sociabilidade capitalista”.

Na esteira dos acontecimentos, e como não poderia ser diferente, o “esgotamento” do sistema capitalista apresenta sua mais dura face e os ataques do capital vão impor graves riscos às formas de proteção social e também às duras conquistas sociais após a Segunda Guerra.

Conforme Salvador (2010) o fordismo, as políticas Keynesianas e o projeto de Estado Social, são colocados em xeque nos países centrais no final dos anos 1960 e início de 1970.

⁹ <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf> Acesso abril de 2019.

A exploração sobre a força de trabalho, juntamente com as novas técnicas produtivas, elevou a extração da mais-valia sob a égide do *Welfare State*, ainda que o Estado Social tenha assegurado avanços aos trabalhadores, com a redução do desemprego e a garantia de direitos sociais. [...] A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a “nova” roupagem, rebatizado de neoliberalismo (SALVADOR, 2010, p. 36-37).

Na formulação de Salvador (2010), toda crise do sistema capitalista relaciona-se com a superprodução. Nesse caso, somam-se, os entraves das políticas keynesianas, a internacionalização do capital, os limites do padrão de financiamento das políticas sociais e a reação do capital mediante baixa nas taxas de lucros em função de uma nova “composição orgânica do capital”. Com o incremento de novas tecnologias, os donos do capital se organizam para derrogar o pacto social democrata e suas duras conquistas sociais trilhando o incessante caminho em busca de um novo padrão de acumulação como via para saída da crise.

Neste contexto, o autor reflete que houve um excedente de produção, caracterizando uma superprodução global que contribuiu para a crise e elevou a possibilidade de estagnação e

Os novos investimentos para atender à demanda elevam a capacidade produtiva, chegando ao apogeu com a realização da produção. Mas o sistema capitalista não funciona em equilíbrio. Assim, quando a expansão se encerra e a capacidade ociosa surge, não há realização de consumo. A produção de mercadorias para além do seu valor de uso entra em choque com a sua realização enquanto valor de troca, gerando uma crise de superprodução. [...], que se manifesta juntamente com a reação capitalista contra o Estado Social (SALVADOR, 2010, p. 37).

Pereira e Stein (2010) discorrem sobre o desmanche do modelo de proteção social baseado no *Welfare State* e destacam que:

[...] a partir dos anos 1970, ocorreram mudanças no processo de intervenção pública, provocadas por uma crise de grande impacto na economia capitalista mundial. Esse fato acarretou desconfianças na viabilidade do “Estado Social” à medida que os elementos considerados precondições para seu funcionamento (Estado-nação soberano; sindicatos fortes; relações de trabalho bem definidas e institucionalizadas; salários amparados legalmente; pleno emprego), já não mais o sustentavam (PEREIRA e STEIN, 2010, p. 110).

O colapso desse sistema a partir de 1973 iniciou um período de rápida mudança, de fluidez e de incerteza (HARVEY, 1989, p. 119). O que se segue é uma grave crise do capital de feição estrutural e rebatimentos mundiais, porém sempre dos

países centrais com desdobramentos nas nações periféricas, estabelecendo novas formas de sociabilidade, com traços imperialistas.

Portanto, cumpre-nos demarcar, alguns traços históricos de um período mundialmente conhecido de “30 Anos Gloriosos” do capitalismo. Tal período situa-se entre 1945 – 1975 e o que se pode destacar é a larga expansão da economia, sob a égide do capital industrial e a regulamentação sistemática do Estado nas relações econômicas e sociais nos países de capitalismo avançado.

Nos escritos de Harvey (1989), o modo de regulamentação está diretamente relacionado a um corpo de regras e processos sociais interiorizados no seio social. Para ele, o longo período de expansão do pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político e econômico, que, com razão, pode ser chamado de fordista-keynesiano.

Para Pereira (2008), uma marca que distingue o Estado de Bem-Estar após a Segunda grande Guerra Mundial, são as políticas de pleno emprego proporcionadas pela prevalência de um novo modelo socioeconômico, nominado “Keynesianismo”, bem como de um regime de produção denominado “fordismo”. Portanto, ao lado de políticas sociais universais norteadas pelos ideais de cidadania e combate à pobreza, a intervenção estatal para manutenção do pleno emprego para garantir a dinâmica do consumo e da produtividade econômica, foi fundamental para demarcar o Estado de Bem-Estar pós-guerra e para diferenciá-lo de outras intervenções governamentais e particularmente, da política social.

O fato é que essa nova forma de regulação social do Estado - Estado social, - também amplamente conhecido como Estado de Bem-estar social ou Welfare State¹⁰, estava diretamente relacionada com a expansão do capital e o desenvolvimento da sociedade salarial no pós-1945. Tal fenômeno confrontava a ortodoxia liberal do *laissez-faire*, fundamentada na autorregulação do mercado que começou a expressar seus limites a partir da crise do capital de 1929 (PEREIRA; STEIN 2010).

¹⁰ Importa afirmar nossa opção pela expressão ESTADO SOCIAL, na mesma perspectiva que Boschetti (2016) utiliza ao escrever sobre “O sentido do Estado social capitalista. Ela utiliza tal categoria para se referir à regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central”. (BOSCHETTI, 2016, p. 23) e assevera que o fato de o Estado adotar uma face social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira dele sua natureza capitalista e nem o transforma em uma “instância neutra de produção de bem-estar”.

Sobre o modelo de provisão social pelo Estado, Pereira e Stein (2010, p.109), destacam que:

Foi neste período que, nas democracias avançadas, o Estado capitalista passou a desempenhar papel regulador da economia e da sociedade, constituindo-se na principal fonte de provisão e de financiamento de bem-estar social. Tal Estado, apoiava-se nas recomendações de John Maynard Keynes, de que deveria intervir na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica, de consumo e de emprego; e no intento de William Beveridge de implantar um sistema de seguridade social que contemplasse, além dos seguros, de natureza contributiva, a assistência social, de natureza distributiva.

Pereira (1998), ainda discorre que o modelo dominante do Estado de Bem-estar social foi construído a partir de ajustes entre três doutrinas, a saber: a primeira, o receituário keynesiano, que se pauta na legitimidade do Estado para intervir por meio de uma série de medidas econômicas e sociais; segundo, nos postulados beveridgeanos, como reformulações sobre o sistema de seguridade social, baseados no direito de feição universal e terceiro, na teoria da cidadania de T. H. Marshall, em seus três tipos de direitos: os civis, políticos e sociais. Estes últimos, com vistas a um mínimo de bem-estar, baseado no Welfare State, enquanto modalidade de Estado Social, guardadas as devidas diferenças de seu desenvolvimento em cada país da Europa.

De acordo com Pereira e Stein (2010), foram as políticas de pleno emprego que garantiram a legitimidade da intervenção do Estado de bem-estar social na sociedade capitalista, onde trabalho e salário eram elementos que possibilitavam as condições de reprodução do capitalismo, a partir de mudanças da relação do Estado com o desenvolvimento da produção. O aumento real da renda, através da garantia dos salários diretos e indiretos e a cobertura dos riscos sociais tanto para os que estavam inseridos na ordem formal do trabalho, como para a parcela excluída dessa ordem configuravam as políticas de bem-estar adotadas pelo Estado.

Berhing e Boschetti (2010), alertam que, apesar de o Estado de caráter keynesiano, ter-se tornado produtor e regulador das relações econômicas e sociais, isso não expressava o abandono dos ideais do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Ao invés disso, é advogada a liberdade individual e a economia de mercado por meio de uma intervenção do Estado. Portanto, só parcialmente, o Estado keynesiano rompia com o paradigma liberal-conservador.

No que tange ao aspecto econômico, o início do século XX, foi caracterizado por uma sequência de formas de organização da produção industrial. Inicialmente, o modelo científico de Frederick Taylor¹¹, tradicionalmente conhecido com taylorismo, estruturava-se numa rigorosa divisão do trabalho, de tempo e movimentos. O foco era que o trabalhador deveria desempenhar mais tarefas em menor tempo na indústria, pela via da hierarquização e sistematização nos processos de trabalho.

Outra forma de organização do processo produtivo pautava-se no modelo de acumulação idealizado por Henry Ford¹² (1863-1947). O fordismo caracterizava-se por linhas de montagem, produção em série com tarefas específicas e aceleração do ritmo do trabalho, que produzia no operário alienação física e psicológica.

Segundo Harvey (1989), para além de um sistema de produção, o fordismo – aliado ao Taylorismo - foi um importante sistema de consumo de massa. Nas considerações do autor, esse sistema produtivo e a política keynesiana de intervenção do Estado nas relações sociais e econômicas contribuíram para a expansão econômica do capital internacional. Dessa forma, o trabalho organizado, a nação-Estado e o grande capital corporativo, formavam o trinômio da base de poder da expansão do pós-guerra.

Nessa época, também por intermédio do Estado, foi constituída uma agenda de compromissos entre capital-trabalho, representada respectivamente, pelo movimento operário de base social-democrata e o patronato, sob orientação dos sindicatos e dos partidos políticos. Esse sistema de compromissos, visava fortalecer uma concepção estadista dentro do movimento do operariado, espaço marcado por negociações em torno das melhores condições de trabalho, seguridade e condições salariais.

Para Berhing e Boschetti (2010) havia um ambiente de deslumbramento em torno do Estado para legitimá-lo frente ao capital e ao trabalho como ente propiciador da seguridade social e intermediador da relação salarial, sob a forma do Estado Providência. Digno de nota é o fato de que o “compromisso” social-democrata, entre capital e trabalho, por intermédio estatal, não contemplava os países periféricos, que não experimentaram o Estado Providência.

¹¹ Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1112605_2013_cap_2.pdf
Acesso em fevereiro de 2019.

¹² Idem.

1.1 A RELAÇÃO ENTRE A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL, A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E O REDIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Para Harvey (1989), o ponto de partida para compreender as transformações ocorridas na era do capitalismo maduro e em crise, se pauta nas mudanças na política econômica das sociedades capitalistas ocidentais a partir dos anos 1970, quando a produção de bens e serviços se aprofunda na função da obtenção de lucros extraordinários, como princípio básico de organização da vida econômica e da vida social (HARVEY, 1989). O autor sinaliza que a sinergia orquestrada entre o crescimento econômico, o pleno-emprego e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e de proteção social apresenta sinais de esgotamento, associada a mais um momento de crise do capital.

Esta crise estrutural do capital, exacerbada pelo choque do petróleo, demonstrou os limites do modelo de acumulação e regulação social então vigente. Remete-se às crises do sistema capitalista, como um movimento cíclico e inerente à própria natureza desse sistema.

Harvey (1989) e Mollo (2015), salientam que o caráter contraditório do capitalismo, que leva a crises periódicas e a ciclos abruptos e violentos, como demonstra Marx ao analisar a natureza do capitalismo e a sociedade capitalista nascente, não advém de algo extremo, mas deriva da dominação do capital e exploração do trabalho. Para Mollo (2015), a crise dos anos 1970 foi tipicamente uma crise de queda da taxa de lucro, e umas das estratégias era pressionar no sentido de eliminar as amarras regulatórias, ou seja, uma espécie de liberalização econômica generalizada.

Entretanto, ao contrário da retórica da elite conservadora, que atribuía a crise ao processo de intervenção do Estado na economia, inclusive esse argumento sempre serviu de pressuposto da tese neoliberal, sabe-se que as verdadeiras causas que impulsionaram tal crise, advêm da própria dinâmica do capital e de suas leis de acumulação, concentração e centralização em face da exploração do trabalho (MOLLO, 2015).

Para diversos autores, (MOLLO, 2015; HARVEY, 1989; HARVEY, 2008) a maior evidência da crise relacionava-se com a queda da taxa de lucro, fruto do aumento do preço da força de trabalho; o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, em função da incapacidade de responder à retração

do consumo, fruto do início do desemprego estrutural; uma super dimensão da esfera financeira, com relativa autonomia frente aos capitais produtivos; a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas.

Com a crise, o Estado capitalista busca por meio da implementação do neoliberalismo um conjunto de estratégias de recuperação das taxas de lucros, implicando medidas anticíclicas que passam pela necessidade de redução dos gastos públicos, a conseqüente forte retração do Estado de bem-estar social e dos seus mecanismos de funcionamento e gestão. Nessa mesma lógica, configura-se o incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho. No tocante, ao mundo do trabalho, segue-se um novo modelo de gestão, avesso à rigidez do fordismo (HARVEY, 2004; BOSCHETTI 2010, 2016; BEHRING e BOSCHETTI, 2010).

Para Harvey (1989, p. 140) o que se segue é

[...] uma série de experiências nos domínios da organização social e da vida social e política. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta.

Trata-se, portanto, do modelo denominado acumulação flexível, marcado por um confronto direto com a rigidez do fordismo por pautar-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracterizam-se ainda por novos setores de produção, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e principalmente, pela intensificação da inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1989).

Entretanto, na dinâmica do processo, Harvey (2004) em seus estudos, abandona o termo “acumulação flexível” e cunha a expressão “acumulação por espoliação”. Dessa forma, ele assinala a continuidade e as múltiplas maneiras de acumulação que Marx tratou como “primitivas ou originais¹³” durante a ascensão do

¹³ A acumulação primitiva revela uma ampla gama de processos pontuados por Marx. “Estão aí a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado, etc) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [...]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de

capitalismo. Para Harvey (2004), como a acumulação é um processo em andamento, seria estranho qualificá-la como “primitiva” ou “original”. Daí a substituição desses termos pelo conceito de “acumulação por espoliação”. Outros mecanismos inteiramente novos de acumulação por espoliação são apontados.

Essa reorganização do capital com vistas a dar respostas à crise ora instalada, pautada em novos processos de produção, tinha o toyotismo ou modelo japonês como referência, daquilo que seria denominado por Alves (2013) como o novo espírito capitalista. A descentralização, a horizontalização da produção e o melhor aproveitamento possível do tempo, frente às exigências individualizadas do mercado consumidor, marcavam uma produção flexível e heterogênea, além do slogan “*just in time*”, focado na produção necessária, no tempo necessário e na quantidade necessária.

Entretanto, Alves (2013) ainda destaca que essa nova forma da produção mais flexível e com inovações da base tecnológica, produziu a flexibilização e precarização das relações de trabalho, elevou os índices de desemprego estrutural, destruiu as habilidades, os ganhos salariais, intensificou o empobrecimento dos trabalhadores e de suas famílias, além de um ataque excessivo e retrocesso do poder sindical.

Na esteira dos acontecimentos, a precarização do trabalho fica expressa na intensificação do ritmo produtivo, na ampliação do conjunto flutuante e flexível de trabalhadores através do aumento das horas extras, na terceirização no interior e fora das empresas e na contratação de trabalhadores temporários. Todos esses fatores evidenciam a fragilidade e o empobrecimento da classe trabalhadora como traço estrutural do modo de produção capitalista e como afirma Alves (2013, p.236), no contexto mais contemporâneo, “a precarização do trabalho assume primeiro, a caracterização de precarização estrutural do trabalho e depois adquire o estatuto social de precarização existencial ou ainda, precarização do homem que trabalha. ”

Uma análise bem atual sobre o impacto do espírito toyotista na vida do trabalhador, revela que o método do sistema “*just in time*” é, nesta contemporaneidade um modo de vida e “implica maior carga de pressão no plano psíquico do homem que trabalha, tendo em vista que ele opera o fenômeno da vida reduzida” (ALVES, 2013, p. 240-241). E segue:

escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva” (HARVEY, 2004, p.121).

A vida reduzida impulsionada pelo modo de vida “just in time” é antípoda à “vida plena de sentido” que o homem que trabalha é incapaz de ter no sistema social do capital... A vida reduzida também é vida “capturada” [...] A vida capturada visa capturar a subjetividade do homem que trabalha [...] A vida reduzida também é “vida enxuta” na medida em que a vida das pessoas humanas tende a se reduzir às partes necessárias à “montagem” das exigências sistêmicas (ALVES, 2013, p. 240-241).

E conclui, que o tempo de vida é reduzido às atividades necessárias à carreira profissional e aos requerimentos alienados de consumo e status social, ou seja, trata-se da “captura da subjetividade humana, que invade o tempo livre ou tempo disponível para si, reduzindo o tempo para relações com amigos e familiares” (ALVES, 2013: 241).

Fundamentalmente para Harvey (2008), o elemento central de estruturação desse novo modo de acumulação, pelo qual passaram a se ordenar todas as formas da vida em sociedade, é o capital financeiro que urge e tem pressa em acumular lucro. Portanto, sua lógica é pautada em curtíssimos prazos, volatilidade, instabilidade e tudo se torna descartável, impondo-se às outras formas de capital, ao trabalho e, por fim, às relações econômicas e sociais. Então, convertida em hegemonia mundial, a dominação das finanças, passa a determinar a dinâmica das outras esferas da acumulação com especial impacto sobre o mundo do trabalho e as condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora.

Para Harvey (2008), concomitante a essa mudança no padrão de acumulação, do fordista-keynesiano para a acumulação flexível, outros esforços político-econômicos para garantir a acumulação capitalista também foram implementados. Trata-se de medidas de cunho neoliberal, no debate que se segue.

1.2 O NEOLIBERALISMO E SEU IMPACTO SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Como já exposto, a retórica burguesa acerca da crise de 1970 ancorava-se na ideia de retração do Estado sobre a economia, em função da intervenção do Estado na regulação econômica e social no período do Welfare State ou como já dito, Estado de Bem-estar social.

Nesse sentido, o que a economia de mercado defendia, era o retorno às ideias liberais das “leis naturais de mercado” e à retirada do Estado da economia. Nesse ínterim, o processo de globalização da economia toma contornos mundiais, mediante a preponderância da financeirização do capital.

Como sustentam Duménil e Lévy (2004) e Mollo (2015), o chamado neoliberalismo aparece como reação às regulamentações anteriores do período do pós-guerra, como reação dos capitais para se desvencilharem dos limites impostos a sua lucratividade. A queda da lucratividade, nos anos 1970 até o início dos anos 1980, pressionou no sentido de eliminar as amarras regulatórias.

Mas, não só isso. Para além, Harvey (2008, p. 15) escreve que as “figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tornando-se como os valores centrais da civilização” e prossegue em analisar que foi uma inteligente escolha, pois tais valores

[...] estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos (HARVEY, 2008, p. 15).

Portanto, não é fora de propósito que valores como liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio, fortes pressupostos da teoria econômica neoliberal que dominou as últimas décadas do século XX (e ainda permanece em pauta no século XXI, a despeito de apresentar fartos sinais de colapso), como analisa Harvey (2008). Para o autor, a teoria neoliberal se tornou fundamental para o “novo imperialismo”, ou seja, para a hegemonia americana, permitindo lastrear o capitalismo globalmente pela via do livre empreendimento das grandes corporações, uma vez que o livre-mercado substanciado pela não participação do Estado na economia, já era o corolário do liberalismo clássico.

Não é nosso objetivo direto demarcar os grandes acontecimentos mundiais que determinaram a mudança da “geopolítica do sistema-mundo”¹⁴. Mas, cabe minimamente destacar que a hegemonia americana é construída a passos largos após a segunda grande guerra mundial. Para Wallerstein (2009) o fim da Segunda Guerra

¹⁴ Termo cunhado por Wallerstein (2009).

Mundial marcou a conclusão de uma luta de 80 anos entre os Estados Unidos e a Alemanha.

A rivalidade era sobre a questão de quem seria o poder hegemônico que sucederia a Grã Bretanha no sistema mundo [...]. A segunda Guerra Mundial causou destruição física maciça às populações da Europa e da Ásia e a devastação da maior parte do seu equipamento industrial [...] Em 1945, os Estados Unidos emergiram da guerra como a única potência industrial que tinha suas instalações intactas [...] Os Estados Unidos estavam em condições de transformar facilmente a sua absoluta dominação econômica em uma primazia política. Eles também, pela primeira vez na sua história, se tornaram o locus central da geocultura (WALLERSTEIN, 2009, p.53-54).

Wallerstein (2009) ainda registra que não demorou muito e, nos anos 1980, na então chamada crise da dívida, quando muitos países descobriram o custo de suportar dívidas excessivas para os seus fracos tesouros, viu-se desmoronar a “ideologia desenvolvimentista” e monta-se o cenário para o ataque neoliberal.

Para David Harvey (2008), o neoliberalismo é uma concepção abrangente de mundo que indica a direção da mudança no papel do Estado, para que este continue a ser o principal fiador da acumulação, portanto, o Estado, antes de se ocultar ou enfraquecer, passe a trabalhar em prol do mercado e do grande capital internacional.

Portanto, tal teoria compreenderia práticas político-econômicas que propõem o desenvolvimento da capacidade empreendedora individual, em um regime pleno de propriedade privada, livres mercados e livre comércio. Este modelo implica em uma tríade composta pela desregulação, privatização e retirada do Estado da ordem econômica. Todavia, se o Estado se retira da ordem econômica (em parte, pois garante a qualidade e integridade do dinheiro), deve estabelecer as estruturas e funções militares de defesa, da polícia e o sistema legal requerido para o pleno funcionamento do modelo neoliberal (OLIVEIRA, 2009).

Evidentemente, nas considerações de Oliveira (2009), essa base teórica escamoteia as verdadeiras intenções do neoliberalismo. Primeiro por causa do domínio geopolítico estadunidense, que acabou por significar, de maneira concomitante, uma diminuição dos recursos para a esfera social dos Estados, expondo a população global ao empobrecimento ainda mais profundo; segundo, uma matriz ideológica a partir dos ideais de liberdade, de multiculturalismo e de democracia (com base na propriedade privada e no livre-empresendedorismo), que implicou remeter a um relicário conceitual os ideias de igualdade e de justiça social (OLIVEIRA, 2009).

Na pauta de argumentação e defesa para respaldar a proposta neoliberal, destaca-se a redução do papel do Estado para as políticas sociais de cunho universal, por meio de uma melhor disciplina orçamentária do Estado. Advogava-se, pela teoria neoliberal, a necessidade de diminuir a ação reguladora do Estado, por causa do desequilíbrio orçamentário ocasionado por gastos públicos e sociais, causando inflação e desemprego, além do aumento da carga tributária, que diminuía os investimentos privados.

Na prática, é somente no final da década de 1970 que a ideologia neoliberal vem a tomar concretude. Foi em 1979, na Inglaterra, no governo eleito de Thatcher e em 1980, com Reagan, nos EUA, que o programa neoliberal foi posto em prática nos países de capitalismo avançado. Ressalta-se, porém, que foi no Chile, sob a ditadura de Pinochet que se deu a primeira experiência neoliberal, quase uma década antes de Thatcher. (HARVEY, 2008)

Na esfera política, percebe-se desde então, uma frequente desresponsabilização do Estado com a questão social, uma vez que, segundo lamamoto (2001, p. 16),

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. [...] A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...]. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados ante as desigualdades sociais, e políticos de todos os indivíduos sociais.

Formata-se uma nova roupagem do liberalismo clássico, pautado em modelos econômicos e ideais políticos com base na crítica ao modelo de Welfare State.

Assim, para autores importantes no debate sobre o Estado, o neoliberalismo tem sua maneira própria de adentrar em cada nação a partir de aspectos concretos entre a formação econômica, política, social e cultural, e que na formação brasileira, traz o favor como fator de mediação, em que a burguesia nacional faz do Estado o seu instrumento econômico privado por excelência, impõe ao Estado mudanças significativas na sua ação reguladora e estabelece o que se chamou desde então de "Estado mínimo" para o social e máximo para o capital (BOSCHETTI, 2010, 2016; BEHRING e BOSCHETTI, 2010; Netto, 2009).

Seguindo esse movimento da totalidade histórica, em diversos países da América Latina, a avalanche neoliberal deveu-se principalmente às políticas anti-

inflacionárias e de ajuste fiscal do Estado, através da elevação das taxas de juros concomitante à preservação dos capitais financeiros. O aumento dos investimentos especulativos em detrimento dos produtivos ocasionou o crescimento do desemprego, o agravamento da pobreza e o acirramento das desigualdades sociais.

Nesse sentido, diversas orientações de ajuste econômico foram ditadas por Organismos Internacionais, a exemplo, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Nas mais variadas abordagens teóricas, há um consenso: o aspecto avassalador do neoliberalismo nos países de capitalismo dependente.

Draibe (1995) destaca que o modelo neoliberal, nos países latino-americanos, submetidos aos rigores dos ajustes macroeconômicos e à devastação social, dentre as quais, as reformas no sistema de proteção social, direcionadas à descentralização, focalização, privatização, concentração nos programas sociais de emergência. No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, o sistema de proteção social jamais se constitui num Welfare State.

Para Pereira (2004), a ofensiva neoliberal sobre o Estado, operacionalizou com eficiência o “pluralismo de bem-estar”. Conforme a autora, a política seria de aproximação do Estado no uso do seu poder, do mercado com o dinheiro e o chamado terceiro setor¹⁵ com a solidariedade, criando com eficácia, capacidade de enfrentar os problemas que afligem a ordem capitalista. Para outros, tal pluralismo, não seria em absoluto, antiestatais. Nas considerações de Pereira (2004), o fato é que, de uma forma ou de outra, com maior substituição das funções sociais do Estado, a defesa é das “estratégias gêmeas” da descentralização e participação. Afirma que a “aproximação flexível” entre o Estado, mercado e terceiro setor já vinha sendo defendida por muitos pluralistas numa perspectiva de desresponsabilização social do Estado e maior ênfase no mercado e terceiro setor. Tal estratégia pautava-se

Num conjunto de falhas do Estado Social, dentre as quais a persistência da pobreza e da desigualdade. Descartando os êxitos desse Estado, especialmente a sua associação com os direitos sociais, tais pluralistas

¹⁵ Em termos internacionais, a concepção de um “terceiro setor” foi cunhada nos EUA na transição da década de 1970 para a década de 1980 e, no Brasil, o III Encontro IberoAmericano do Terceiro Setor, no RJ em 1996 (MONTAÑO, 2002).

Segundo Rubem Fernandes – um dos autores que participaram deste encontro – quando define o “terceiro setor”, menciona que este “é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato” (FERNANDES, 2005, p. 27). Para uma análise mais crítica do conceito, ver Montañó, 2002.

forneceram as primeiras munições para a “Nova Direita” em ascensão crítica-lo acirradamente [...]. Tais críticas não se ativeram apenas às limitações de provisão social – como atendimentos inadequados e de baixa qualidade – mas também ao caráter autoritário, centralizado e burocrático do Estado Social (PEREIRA, 2004, p. 138).

Portanto, na argumentação de Pereira (2004), foi aí que incidiram as maiores investidas neoliberais contra as ações desse Estado, com ênfase na falta de flexibilidade (problemas de controle político e hierárquico); ineficiência e ineficácia; ossificação burocrática; e fracasso na obtenção de apoio e compromisso.

Sobre a questão brasileira, os ditames neoliberais pautaram-se num sistema de proteção social de cunho corporativista-meritocrático, voltado para os segmentos formais da economia, caracterizado pela cobertura a uma parcela restrita da população, porém, ficando grande parte da população pobre, excluída dessa forma de proteção social, em função dos seus vínculos informais, precários e instáveis no mercado de trabalho.

Dentre as diversas formas de precarização da vida do trabalhador, o destaque fica para os modelos de privatização das empresas estatais, que deslocou parte da produção de bens e serviços sociais públicos para o setor privado lucrativo e não lucrativo. Em relação a esses últimos, novos sujeitos se inserem no trato da questão social, dentre eles, as associações filantrópicas, as organizações comunitárias e as organizações não governamentais.

Segundo Pereira (2004), o neoliberalismo no Brasil adquire terreno fértil no processo eleitoral de Fernando Collor como presidente. O discurso era apresentar o Estado sem freios, sem controle dos gastos públicos e Collor usou a figura dos “marajás” como bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais.

Na análise da citada autora, muitas medidas de cunho neoliberal foram adotadas, como exemplo, a globalização, enquanto processo de intensificação da integração econômica e política internacional a partir da união dos mercados de diferentes países e da quebra das fronteiras entre esses mercados, privatização de estatais, além da implementação de um plano de recuperação fiscal, intitulado de Plano Collor que previa uma série de novas medidas para o âmbito econômico, confiscando a poupança do povo brasileiro durante um determinado prazo.

E para, além disso, o que se evidenciou na gestão de Fernando Collor, ainda conforme Pereira (2004), foi a dilapidação sem medidas do Estado. A autora relembra

as denúncias que comprovavam esquema de corrupção, o que culminou numa grande insatisfação popular e, por fim, no impeachment do Presidente. Afirma que é exatamente nesse cenário histórico que surge o neoliberalismo à brasileira, posteriormente com Fernando Henrique Cardoso, na modalidade de ministro da Fazenda de Itamar Franco e em seus mandatos como presidente.

As reformas neoliberais instalam-se no Brasil, marcando para sempre a década de 1990. Apesar de o Brasil aceitar mais tardiamente o receituário neoliberal, os governos brasileiros deram conta de implementá-lo de todas as formas, em todas as instâncias e esferas, obedecendo com rigor as diretrizes do Consenso de Washington, que preconizava, dentre outras ações, uma disciplina fiscal, com redução de custos e funcionários, uma reforma fiscal e tributária, com ênfase na reformulação dos sistemas de arrecadação de impostos, privatização de estatais a fim de assegurar o predomínio da iniciativa privada em todos os setores, bem como abertura comercial e econômica dos países, além da desregulamentação progressiva do controle econômico e das leis trabalhistas Pereira (2004).

1.3 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE E O FOCO NA POBREZA

Refletindo sobre o objeto desta pesquisa, em especial, do processo de institucionalização dos idosos, temos por histórico, um longo percurso de marginalização e segregação de segmentos das classes trabalhadoras. Como veremos adiante, o tensionamento do Estado no trato da questão social e suas múltiplas expressões, carregam consigo a dimensão da pauperização como fenômeno sintomático das relações sociais no capitalismo (BEHRING, 2010, 2016; IAMAMOTO, 2000, 2001).

Na década de 1980, o que se vislumbrava era um cenário complexo e marcado por contradições em todas as esferas da vida em sociedade. Se, por um lado desenvolvia-se a garantia e ampliação dos direitos trabalhistas e sociais, por meio da promulgação da Constituição de 1988, difundida como a Constituição Cidadã, por outro lado, as reformas neoliberais acirram o cenário de desregulamentação e privatização dos direitos sociais, bem como de seletividade e focalização das políticas sociais, por meio das denominadas políticas de “combate à pobreza”, termo adotado pelos “países em desenvolvimento” a partir de orientações do Banco Mundial.

Não se pode negar que foi pela via da luta e reivindicações dos diversos movimentos e segmentos sociais que a Constituição de 1988 foi instituída em meio ao processo de redemocratização política no Brasil. Essa Constituição estabelece o conceito de Seguridade Social, unificando as áreas da assistência social, saúde e previdência social. Postula-se a descentralização das políticas sociais, com a criação de Conselhos de Direitos nas três esferas de poder, a fim de possibilitar a ampliação dos canais de participação popular na elaboração, fiscalização e gestão das políticas públicas.

Com efeito, Pereira e Stein (2010, p. 110) informam que no Brasil, antes de se efetivar um modelo institucional “capaz de assegurar, de fato, um padrão de proteção social universal, fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social orientadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, [...] dentre outras instituições”. Nas considerações das autoras, a focalização é um vocábulo importado dos EUA e Europa, que encara a pobreza como fenômeno *absoluto*, e não *relativo*, numa concepção de diminuição do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos como forma de amenizar a dor do pobre; foco na família e no mercado como importantes agentes de proteção social, além da naturalização da desigualdade social.

Isso representa dizer que, apesar dos significativos avanços no processo de institucionalização da Política Nacional de Assistência Social, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005, instaura-se a sujeição das políticas sociais às políticas econômicas neoliberais.

Sem querer perder de vista o debate, vale enfatizar que o foco na família, principalmente em sua instância de cuidado e proteção dos seus entes, é um discurso envolvente e de fácil sustentação no seio social. Há toda uma discussão sobre o papel da família como o “canal natural” de proteção social nas sociedades capitalistas, relacionado às suas condições de participação no mercado para compra de bens e serviços necessários à sua subsistência.

Em uma pertinente reflexão, Mito (2008) destaca a transferência dos problemas e conflitos gerados no âmbito das relações de produção para o interior das famílias. Desse modo, a família cuida dos seus e o Estado e os filantropos “cuidam”

da família. Sendo que, na prática, as políticas assistenciais para famílias proletárias são a “inculcação de uma vida disciplinada e laboriosa” (MIOTO, 2008, p.133)¹⁶.

No que diz respeito ao período exato de surgimento das primeiras iniciativas de políticas sociais, não se pode precisar. Entretanto, infere-se que sua institucionalização se deu com a origem da sociedade burguesa no modo de produção capitalista.

Foi no momento em que a população tomou conhecimento da onda exploradora advinda do capitalismo e passou a reivindicar as suas necessidades de manifestações sociais, exigindo a interferência do Estado no reconhecimento de seus direitos sociais, contribuindo, dessa forma, para o surgimento de algumas iniciativas (PEREIRA, 2004).

Para Pereira e Stein (2010) as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social se configuram, então, enquanto respostas e formas de enfrentamento às múltiplas expressões da questão social no capitalismo. Quanto mais a sociedade se revelava capaz de produzir bens e serviços, mais aumentava o número de seus membros que não tinham acesso efetivo a tais bens e serviços e viam-se despossuídos das condições materiais de vida.

O que se evidencia no Brasil é o processo histórico das relações políticas, pautado no patrimonialismo e na conservação de práticas da burguesia marcadas pela formação de oligarquias e a ausência político-ideológica de acesso aos direitos pela classe que vive do trabalho. Concomitante a isso, resgata-se a ausência de uma concepção de proteção social universal na sociedade brasileira, fazendo com que aqueles que estão destituídos das garantias formais no mercado de trabalho, recorram às políticas de assistência social para garantia dos mínimos vitais de reprodução social.

Conforme diversos autores de referência na discussão de políticas sociais, (PEREIRA, 2004; PEREIRA E STEIN, 2010; SERAINE, 2008) no ambiente de extremo empobrecimento da classe trabalhadora, uma parcela de ex-assalariados, tornam-se “empreendedores” formais ou informais, internalizam o discurso da responsabilidade individual na provisão do seu bem-estar e de seus familiares e assumem a postura de

¹⁶ Aqui o debate se aprofunda para a compreensão do papel da mulher no cuidado dos afazeres domésticos, cuidado dos filhos e marido. Ou seja, o bem viver deslocado exclusivamente para o âmbito doméstico. O grau de valorização da família é tamanho que passa a ser colocada como “instância primordial da sociedade”.

trabalhadores por “conta própria”, convertendo-se em consumidores dos serviços sociais disponíveis no âmbito privado, como é o caso dos seguros de saúde e planos de previdência privada para os que conseguem pagar. Os demais desempregados e desorganizados politicamente engrossam as fileiras do ‘mundo da pobreza’.

Como forma de enfrentar as vicissitudes advindas desse “mundo da pobreza”, emergem novas estratégias sociais, políticas e ideológicas, baseadas na reformulação das políticas sociais públicas, segundo os postulados neoliberais. As políticas de “combate à pobreza” tornam-se centrais na sociedade brasileira contemporânea, sob os signos dos programas de transferência de renda às pessoas em situação de pobreza.

Não obstante, Pereira e Stein (2010) demonstram que inúmeros foram as estratégias e os programas sociais de cunho neoliberal no trato à pobreza. Políticas focalizadas, programas de empoderamento do indivíduo, fortalecimento do capital social e das habilidades de empreendimento, investimento nas capacidades, o então chamado, capital humano, dentre outros esforços governamentais não foram suficientes para mitigar a pobreza no Brasil. Dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS)¹⁷, mostram que em abril de 2019, mais de 14,1 milhões de famílias brasileiras, estavam aptas ao benefício do Bolsa Família.

Assim, apesar dos investimentos do Governo, os números revelam que o gasto social até agora se mostra insuficiente e incapaz de garantir direitos e alterar a condição de vida da população beneficiária de tais programas (PEREIRA E STEIN, 2010).

Em consonância, Ugá (2008) destaca que, com as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, as políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil baseiam-se, predominantemente, na abordagem monetária da pobreza absoluta, em que os patamares de rendimentos são centrais para a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos.

Assim, as linhas de pobreza são pensadas a partir de “mínimos sociais” necessários à aquisição de bens para a reprodução dos indivíduos. Portanto, ao contrário de implantação de políticas redistributivas, o que acontece é mais uma vez, um acelerado crescimento econômico e a crença de que os mercados têm a solução

¹⁷ Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/abril/bolsa-familia-repassa-r-2-6-bilhoes-a-beneficiarios-em-abril> Acesso em abril de 2019.

para superação da pobreza, com o aumento de empregos formais, produtividade, além do crescimento dos salários.

No entanto, essa tese pode ser contrariada. O crescimento está diretamente relacionado ao aumento do conjunto dos rendimentos, uma política de redistribuição de renda pode ser implantada e as variações da inflação afetam diferentemente grupos familiares e ainda, o crescimento econômico não se traduz, necessariamente, em desenvolvimento social, muito pelo contrário, pode acarretar desigualdades sociais crescentes.

Concomitante, há de se advertir sobre o mascaramento das faces reais da questão social, consubstanciada no amplo aspecto dos problemas sociais, desigualdades e lutas sociais, derivadas das relações sociais que se estabelecem na sociedade capitalista de apropriação privada do caráter coletivo da produção.

2. A CONJUNTURA BRASILEIRA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De pronto, nossa proposta é trazer à tona, uma breve análise da atual conjuntura política brasileira, sem grandes mergulhos na complexa realidade política, econômica e social. Entretanto, não podemos fechar os olhos para o acirramento das expressões da questão social que se colocam nesse cenário atual. O que comparece são as contradições mais evidentes de uma sociedade de classe extremamente estratificada, muito bem compreendida, se partimos de uma teoria crítica dos pressupostos que norteiam a formação social e econômica do Brasil, pautada no escravismo, na superexploração do trabalho, colonialismo, dependência econômica em relação ao capital financeiro internacional, dentre tantas outras marcas (SANTOS, 2012).

Outrossim, discutir a política de Assistência Social no Brasil não é uma tarefa fácil, pois, historicamente, a Assistência Social se constituiu de práticas filantrópicas, de doações, de auxílios, com características circunstanciais e imediatistas, com objetivo de amenizar a pobreza, colocando os pobres em situação de dependência, longe da perspectiva de garantia de direitos e de cidadania.

Nas palavras de Couto (2010, p. 29),

[...] o campo da política de assistência social, que, por ser a última política social regulamentada no século XX, possibilita decifrar as heranças presentes na compreensão de como foram concebidos e gestados os direitos, a reflexão sobre os desafios no sentido da construção de um sistema de proteção social que leve em consideração de fato o amplo espectro da cidadania.

A reflexão que segue ao longo deste capítulo tenta obedecer a um aspecto temporal do processo histórico da formulação legal dos direitos sociais no Brasil até chegar em 1988 com a Constituição Federal, tida como a constituição cidadã, garantidora de direitos, particularmente, direitos sociais. A concepção de Seguridade Social no Brasil se consolida e a Assistência Social assume o status de política pública.

O avanço substancial se dá com a promulgação da lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993. Nossa análise desemboca nos anos 2004, em que foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva de implementar o

Sistema Único de Assistência Social (Suas), para efetivar o caráter de política pública social da Assistência Social.

Importa esclarecer que essas reflexões, atualizadas agora, foram parte do debate teórico de nossa dissertação de mestrado, concluída em 2011, disposta aqui na sequência, intitulado “A Assistência Social: Entre as práticas filantrópicas e o divisor de águas de 1988 - desafios e possibilidades”.

Nesse prelúdio, nossa análise da atual conjuntura se dará num lapso temporal de 2016 até os dias de hoje e, portanto, destacamos o que os teóricos, analistas e até mesmo a mídia tem analisado diuturnamente, como uma grande crise mundial do capital. O Instituto Tricontinental de pesquisa Social¹⁸ aponta que “longe da construção de uma Nova Ordem, o que há no mundo é a ampliação da contradição entre o aumento da exploração e os mecanismos de representatividade política democrática liberal burguesa”, evidenciando a ofensiva mundial conservadora da extrema direita.

Ao escrever sobre a conjuntura de crise do capitalismo, Alves (2016) reflete que

[...] as “crises” do capitalismo histórico possuem uma função histórica crucial – elas tratam de oportunidades de renovação para que o sistema-mundo do capital se recomponha num patamar superior, constituindo assim, uma forma social no interior da qual ele irá desenvolver suas contradições candentes no século XXI. É claro que a “crise” opera não apenas oportunidades de renovação da dominância hegemônica do capital, mas expõe também riscos contingentes de rupturas sociais e políticas adversas à dominância do capital global tendo em vista a luta de classes (ALVES, 2016, s/p).

Para Mézáros (2009), a crise do sistema capitalista promove um impacto de dimensões devastadoras para a humanidade, a saber – aumento do desemprego estrutural em âmbito global (inclusive nos países que efetivou o sistema de Bem-Estar Social), além da destruição ambiental de nosso planeta. Para ele, a crise estrutural do capital “confronta-se globalmente com seus próprios problemas”.

Nossa análise se pauta na impossibilidade de políticas neoliberais apresentarem saídas para a crise capitalista. Nesse sentido, as forças de direita utilizam uma retórica nacionalista, vazia de soberania, como se o protecionismo e o conservadorismo fossem a chave para solucionar de uma vez para sempre as contradições do capitalismo mundializado. Observa-se também, um deslocamento do discurso de “combate ao terrorismo” - como inimigo externo das sociedades - para o

¹⁸Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/07/perspectivas-para-a-economia-brasileira-em-2019-sob-governo-bolsonaro/> Acesso em: maio 2019.

“combate aos comunistas” ou qualquer força política identificada com a resistência dos povos (DUMÉNIL; LEVY, 2004; ALVES, 2013; SOUZA, 2019).

Não deslocado desta realidade, o Brasil vive uma complexa conjuntura se pensarmos nossos indicadores econômicos e nos fatos políticos. Do ponto de vista econômico, têm-se os desdobramentos da crise mundial, com marco de 2008. Os impactos de tal crise manifestam-se de forma diferenciada em termos geográficos e temporais. Entretanto, o impacto da atual crise abalou de forma incomparável as bases sociais, políticas e econômicas na América Latina e no Brasil (ALVES, 2016; DUMÉNIL, 2004; MÉSZÁROS, 2009).

No plano político, o destaque para o ano de 2016 foi a denúncia¹⁹ por crime de responsabilidade em desfavor da presidente da república, Dilma Rousseff²⁰, que culminou no processo de impeachment, deixando o Brasil nas mãos do vice-presidente Michel Temer, num governo capitaneado por forças políticas da direita. Para decifrar a essência desse processo ocorrido no Brasil, precisaríamos conhecer, como considera Alves (2016), a processualidade imediata da conjuntura política nacional, pois

[...] todos os personagens visíveis (e invisíveis) do golpe de 2016 atuam, muitas vezes sem o saber, no palco histórico constituído pelas forças ocultas dos interesses econômicos, políticos e geopolíticos profundos que compõem o movimento das contradições orgânicas do sistema-mundo do capitalismo neoliberal em sua etapa de crise estrutural (ALVES, 2016, s/p).

Infelizmente, não o faremos neste estudo, mas cumpre destacar que o processo de evolução da política brasileira aconteceu como um pano de fundo de uma nova situação geopolítica na América Latina. Para Alves (2016), o governo Temer adquiriu em 2016 o caráter de **governo de transição** com uma missão suprema: reestruturar o capitalismo brasileiro, baseado na agenda neoliberal.

¹⁹ Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma> Acesso em: 10 abr. 2019.

²⁰ Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma> Acesso em: 10 abr. 2019.

Os anos de 2017 e 2018 seguiram refletindo o agravamento da questão social. Segundo dados do IPEA²¹, em 2018 o País teve uma taxa de homicídios de 28,9 a cada 100 mil habitantes – o que representa um aumento de 10,6% desde 2005. Os dados impressionam, afinal, a violência mais que dobrou em alguns Estados da Federação, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Alguns estados apresentaram aumento de mais de 100% na taxa de homicídios. No Rio Grande do Norte, os dados apontam que o aumento na taxa de homicídios em 10 anos foi de 232%, mais que triplicou.

Outro ponto revelador é que os negros estão mais sujeitos à violência no Brasil. Estima-se que os negros tenham um risco 23,5% maior de sofrer assassinato em relação a outros grupos populacionais.

No tocante ao cenário político em 2018,

a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil acontece nesse cenário de instabilidade, queda do crescimento mundial e financeirização, de modo que a natureza de seu governo será a de responder as necessidades da ofensiva neoliberal no Brasil e, portanto, com características de um governo autoritário na política e ultraneoliberal na economia (CARDOSO, ET AL., 2019, s/p).

O cenário de crise econômica e social no Brasil tem se acirrado. Dados da agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²² demonstraram a desesperança dos analistas econômicos com o fechamento do PIB de 2018 com crescimento de apenas 1, 1% se comparado ao ano de 2017. Outro dado desalentador diz que o desemprego no primeiro trimestre de 2019, subiu para 12,4% e a população subutilizada é a maior desde 2012²³.

Como se estes dados não fossem suficientes para uma reflexão crítica, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada²⁴ (Ipea) direciona a culpa da crise econômica brasileira para os programas de transferência de renda. Declaram eles que

[...] a continuidade do desequilíbrio estrutural das contas públicas em função do crescimento explosivo dos gastos com transferências de renda, poderia

²¹ Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32302&Itemid=3

Acesso em: maio 2019.

²² Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23886-pib-cresce-1-1-em-2018-e-fecha-ano-em-r-6-8-trilhoes> . Acesso em: 15 abr. 2019.

²³ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24110-desemprego-sobe-para-12-4-e-populacao-subutilizada-e-a-maior-desde-2012> Acesso em: 15 abr. 2019.

²⁴ Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/sumario-executivo/> Acesso em: 15 abr. 2019.

levar o país a enfrentar uma nova piora de expectativas e, até mesmo, uma nova recessão (SOUZA, et al; IPEA, 2019).

No momento atual de ataque ao Estado social, nunca é demais um chamamento para a análise de conjuntura. Nesses tempos de positivismo alienante, torna-se imperioso reafirmar o que parece óbvio. Esse Estado social, que responde aos ditames do capital, tem obstinação de efetivar o estado mínimo para o social, como se a pauperização da classe trabalhadora não fosse radical resposta às contradições do sistema capitalista de acumulação.

A agenda fundamentalista da extrema direita no Brasil, desde sempre, vem aplicando golpes fatais nas conquistas da classe trabalhadora. A estratégia definida pela equipe econômica do presidente Michel Temer (2016-2018), através da Emenda Constitucional nº 95²⁵, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, a reforma trabalhista, ocorrida em 2017 como um nítido ataque aos direitos do trabalhador. Em outras palavras, trata do congelamento por vinte anos dos gastos públicos em despesas primárias, onde estão inscritos os investimentos em políticas públicas promotoras de direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais²⁶.

E nessa contemporaneidade, na sequência de desmanche de direitos, tramita o projeto da “contrarreforma da previdência social”. O Governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional, em 20 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda Constitucional nº 006 (PEC 006/2019²⁷) que modifica o sistema de previdência social²⁸.

Em nota técnica²⁹, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), chama a atenção para os retrocessos que a PEC poderá impor à proteção social e ao bem-estar dos/as trabalhadores/as (atuais e futuros), aposentados, pensionistas e beneficiários de assistência social.

²⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 12 abr. 2019.

²⁶ Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/por-que-revogar-a-emenda-constitucional-95/> Acesso 07 maio 2019.

²⁷ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6BB83498B134BAF6D1FF3D11325161A1.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019 Acesso em 17 abr. 2019.

²⁸ Disponível em: www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec202MulherPrevidencia.html Acesso em: 17 abr. 2019.

²⁹ Idem nota acima.

Além das mudanças previstas na aposentadoria, a PEC 006/2019 também propõe restringir os valores e as atuais regras de acesso às pensões por morte, ao acúmulo de benefícios e ao Benefício da Prestação Continuada (BPC). Em todas essas situações, as mulheres são o público majoritário e serão, por isso, mais atingidas do que os homens.

Para o Dieese, a PEC 006/2019, que promove modificação em várias regras da Previdência, também introduz catastróficas mudanças no quesito de valores e regras para acesso ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), da assistência social.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742/1993, o governo federal garante acesso ao BPC – que corresponde ao pagamento mensal de um salário mínimo, equivalente, hoje, a R\$ 1.212,00 – “à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, Loas, 1993). Para tal, o idoso (65 anos) ou a pessoa com deficiência, deve apresentar renda familiar, igual ou inferior a um quarto do valor do salário mínimo³⁰.

No tocante ao BPC, a proposta da PEC 006/2019³¹, propõe alteração no artigo 203 da Constituição Federal. O destaque é para a redução do valor inicial do benefício para R\$ 400,00, que se igualaria a um salário mínimo apenas quando o beneficiário completasse 70 anos; e, para compensar o rebaixamento do valor, o benefício seria estendido a idosos a partir dos 60 anos.

O art. 203 da Constituição Federal dispõe que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

³⁰ Conforme Lei Orgânica da Assistência Social - Loas - Lei Nº 8.742/1993

³¹ Muitos debates e críticas tem sido produzido sobre a PEC 006/2019. A correlação de forças na luta para não aprovação da PEC 006/2019 está acirrada e as centrais sindicais estão mobilizadas e discordam do texto da PEC 006/2019. Para o Dieese “O benefício assistencial perde a garantia de equivaler a um salário mínimo e, no caso do benefício para pessoa idosa pobre, já é fixado em valor inferior ao salário mínimo (R\$ 700,00 para pessoas acima de 65 anos). A condição de miserabilidade introduzida na proposta denota o sentido restritivo à concessão de benefícios assistenciais. Não se adotou a proposta de benefício universal de idade avançada, que poderia ser um avanço no sentido da ampliação da cobertura da proteção social”. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2019/PEC062019Previdencia.html> Acesso em: 18 maio 2019.

- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Na íntegra, a proposta de alteração ficaria da seguinte forma

V - Garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência, previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei; e

VI - Garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprove estar em condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares de que tratam os art. 42 e art. 142, conforme dispuser a lei.

§ 1º Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput:

I - Considera-se condição de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei;

II - O valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral per capita familiar.

§ 2º O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência previsto no inciso V do caput ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei” (NR) (BRASIL, PEC 006/2019, p.11-12)

De acordo com o Dieese³², a proposta também endurece a regra de acesso ao BPC, determinando que só poderá se tornar beneficiário, o idoso cuja família tenha patrimônio inferior a R\$ 98 mil. Em suas análises, essa medida afetaria imediatamente as famílias dos mais de 2 milhões de beneficiários idosos hoje inscritos no BPC. A tendência é que atinja um número muito maior nos próximos anos, em decorrência das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria propostas pelo governo. A nota técnica do Dieese, também informa que “em valores nominais, caso aprovado, um beneficiário idoso do BPC receberia até R\$ 20.034 a menos do que lhe seria devido pelas regras em vigência”.

³² Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec204BPC.pdf> Acesso em 25 abr. 2019.

Além disso, a redução do valor do benefício para quatrocentos reais, dificulta ainda mais a vida dos idosos. Implica dizer que, para boa parte desses idosos, a postergação do momento em que esperam deixar de trabalhar, uma vez que muitos se verão compelidos a continuar na ativa até os 70 anos. Além disso, é notório que a proposta da reforma indica uma catastrófica redução na capacidade de subsistência de idosos.

Do debate acima, produzido à época da nossa qualificação, afigura-se plausível agora em 2022, destacar o que definitivamente ficou da PEC 006/2019. Após tramitar num longo caminho, comum a toda PEC – Proposta de Emenda Constitucional, particularmente essa, que se configurou como extremamente polêmica, foi aprovada pelo Congresso Nacional tal reforma como a mais ampla e abrangente da Previdência Social na história brasileira.

Numa esclarecedora análise, Lemos³³, advogado especialista em Direito Previdenciário, declara que

[...] em geral, estas mudanças são para “dificultar” a aposentadoria do contribuinte. Por exemplo, a idade mínima aumenta um pouco para algumas aposentadorias todo ano. O mesmo acontece com a quantidade mínima de “pontos” na aposentadoria por pontos. Além das mudanças decorrentes da reforma da previdência, as regras da aposentadoria também em razão de alterações normativas impostas pelo Congresso Nacional ou pelo Governo Federal.

Em 2020, por exemplo, o Congresso Nacional aprovou o [Novo Regulamento da Previdência Social](#) com diversas novidades. Em 2021, vários atos normativos também foram aprovados.

Por fim, o Poder Judiciário também estabelece diversas “novidades” frequentemente. A reforma da previdência mudou completamente essa forma de cálculo. E a mudança acabou piorando muito o cálculo da maioria das aposentadorias por idade.

A partir de agora, o valor da aposentadoria é equivalente a 60% da média de todos os salários de contribuição a partir de julho de 1994 com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição acima de 20 anos no caso dos homens e de 15 anos no caso das mulheres.

Dessa forma, uma mulher que se aposenta por idade com 15 anos de contribuição recebe apenas 60% da sua média salarial. E um homem que se aposentar com até 20 anos de contribuição também.

Para receber 100% da sua média salarial, a mulher vai precisar de 35 anos de contribuição e o homem de 40 anos de contribuição. Esta é a nova regra [...]. E a reforma da previdência mais recente (13/11/2019) **praticamente acabou com a aposentadoria por tempo de contribuição**. Na verdade, a reforma realmente extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição (LEMOS. Novas regras para aposentadoria: entenda o que muda 2022. LEMOS DE MIRANDA ADVOGADOS, 2022, s/p).

³³Disponível em: <https://lemosdemiranda.adv.br/novas-regras-para-aposentadoria/> . Acesso em 31 de agosto de 2022.

Sinteticamente, a partir de uma análise da PEC 06 aprovada, pelo menos três alterações fundamentais são dignas de nota.

A primeira trata sobre a idade mínima para aposentadoria. Numa justificativa de evitar aposentadorias precoces, onde os mais afortunados se aposentavam por tempo de contribuição e paravam de trabalhar em média oito anos mais cedo que os mais pobres.

Outra mudança, estabelece o teto comum para receber o benefício, que é de R\$ 5.839,45³⁴. O debate aqui gira em torno do que analistas chamaram de “superaposentadorias” de parte do funcionalismo público, com vencimentos maiores de R\$ 20.000,00 mensais.

E última promessa de mudança, alvo de nossa análise é sobre o debate que se circunscreveu em torno do saneamento do sistema previdenciário brasileiro. A promessa é que haverá uma “economia” e portanto, o sistema previdenciário ficará mais sustentável, se consideradas as alterações demográficas (envelhecimento da população) e o continuo aumento do custo previdenciário, com pagamento de aposentadorias.

Como tal assunto é de relevante monta, mas, não se insere em nosso objeto de pesquisa, sugere-se uma análise mais comprometida no Novo Regulamento da Previdência Social³⁵.

2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE AS PRÁTICAS FILANTRÓPICAS E O “DIVISOR DE ÁGUAS” DE 1988 - DESAFIOS E POSSIBILIDADES

As entidades assistenciais não governamentais tradicionais realizavam suas ações com características marcadas pelo dever moral, orientadas pela lógica da filantropia, da benemerência e do voluntariado, que nem de longe objetivavam direitos sociais. Não havia exigência de planejamento, que indicasse claramente suas

³⁴ Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/Nova_Previdencia_Final.pdf Acesso em 31 de agosto de 2022.

³⁵ Para um estudo mais aprofundado, ver o Novo Regulamento da Previdência Social em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm.

funções, benefícios e beneficiários, o orçamento, seus critérios de aplicação e distribuição, bem como sua forma de gestão (BOSCHETTI, 2003).

Desde o século XVIII, a filantropia e a Assistência Social associavam-se intimamente às práticas de caridade no Brasil. Dependiam de iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres e desvalidos da “sorte”. Essas iniciativas partiam das instituições religiosas que, sob o prisma da herança moral cristã, dispensavam seus cuidados, oferecendo abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos e doentes em geral.

Analisando o assunto, Sposati (2006) afirma que a presença de formas laicas no campo da Assistência Social no Brasil se deu após a Proclamação da República, tendo em vista a separação oficial da igreja com o Estado, porém o conservadorismo de uma sociedade elitista foi mantido como característica na formação sócio histórica brasileira.

Somente em 1988 é que a Assistência Social ganha um novo significado e emerge no campo político e social. Seu estatuto legal foi a atual Constituição Federal, e para regulamentação dos aspectos constitucionais sobre a Assistência Social aos setores mais vulneráveis da população, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993. Juntas enfatizam a assistência como política pública de direitos de cidadania e dever do Estado.

Todavia, a assistência é a política que mais vem sofrendo restrições: morosidade na sua regulamentação como direito (a Lei Orgânica só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); baixa cobertura; redução de recursos em vários projetos; e, finalmente, reforço do caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política integrante da seguridade social (BOSCHETTI, 2003).

Diante dessas reflexões, analisam-se as especificidades e a importância da implementação de uma política pública de Assistência Social no Brasil, uma vez que o percurso foi diferente dos países centrais, no que concerne à consolidação do *Welfare State* em suas modalidades, a partir da discussão teórica de Titmus e de Esping – Andersen³⁶.

³⁶Ademir Silva (2000) destaca três tipos de Estado de Bem-Estar, propostos por Esping Andersen, que ocorreram de acordo com os modelos adotados pelos Estados: modelo social-democrático e liberal e conservador. No modelo conservador os benefícios estão ligados ao trabalho e dependem de contribuição compulsória prévia, a previdência privada exerce papel secundário; o Estado é provedor de benefícios sociais. Este modelo é descrito como corporativo e meritocrático porque os benefícios

Foi a partir da Segunda Guerra Mundial que se consolidou de forma heterogênea nos países desenvolvidos o Estado de Bem Estar Social que no enfrentamento da questão social, compreendemos que a questão social não deve ser entendida

[...] exclusivamente como desigualdade social entre pobres e ricos, muito menos como 'situação social problema', tal como historicamente foi encarada pelo Serviço Social, reduzida a dificuldades do indivíduo. O que se persegue é decifrar, em primeiro lugar, a gênese das desigualdades sociais, em um contexto em que a acumulação de capital não rima com equidade. Desigualdades indissociáveis da concentração de renda, de propriedade e de poder, que são o verso da violência, da pauperização e das formas de discriminação ou exclusão sociais. Mas decifrar a questão social é também demonstrar as particulares formas de luta, de resistência material e simbólica acionadas pelos indivíduos sociais à questão social (IAMAMOTO 2000, p. 59).

No Brasil, no período anterior a 1930, denominado por Pereira (2002) de período *laissez-faire*³⁷, no conjunto das políticas sociais, as áreas que tiveram maior atenção do Estado foram o trabalho e a previdência, mas de forma precária e limitada. Dentre as medidas adotadas destaca-se a criação da Lei Elói Chaves – referente à previdência social, e as áreas da saúde, da educação e da habitação que tiveram um tratamento residual. Com relação à política social, ficou marcada a famosa frase do então presidente da República Washington Luiz: “A questão social é questão de polícia”. As ações do Estado objetivavam reparação de problemas emergenciais.

O Estado brasileiro, a partir da década de 1930, assume uma intervenção reguladora frente à emergência da questão social a qual passa a exigir do Estado medidas de proteção necessárias para atender às demandas decorrentes da industrialização nascente, do processo de urbanização, da emergência de uma classe operária (YAZBEK, 2006).

Nesse período, são criadas as primeiras medidas de proteção social, como a consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o salário mínimo, entre outras com características controladoras, assistencialistas e paternalistas. Não obstante, a Intervenção reguladora do Estado representou um avanço em relação às práticas filantrópicas que configuravam a assistência social até então (YAZBEK, 2006).

variam conforme a inserção dos trabalhadores na estrutura ocupacional e sua capacidade de organização e pressão. O modelo social democrático baseia-se nos princípios da universalidade, da solidariedade e da igualdade. Os benefícios não dependem de contribuição prévia; há um amplo leque de medidas de proteção social. No modelo liberal as políticas sociais são seletivas e residuais. A ação do Estado acontece somente no sentido de suprir as insuficiências do mercado e é voltada aos comprovadamente pobres.

³⁷ Expressão do liberalismo econômico para que o mercado deva funcionar livremente.

A regulamentação da Assistência Social iniciou-se com Vargas em 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), com a função de repassar subsídios às instituições privadas de amparo social. O CNSS foi o primeiro órgão de Assistência Social regulamentado no país (MESTRINER, 2001).

O Estado, pautado pelo princípio da subsidiariedade³⁸, enquanto cria legislação e organização de proteção social aos trabalhadores das categorias mais reivindicativas, transfere à sociedade civil e à filantropia, as atenções à grande massa de trabalhadores sem carteira assinada, inseridos no mercado informal e desempregados, desenvolvendo diretamente para os mais pobres, apenas ações emergenciais (MESTRINER, 2001).

Em 1942, em virtude da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados convocados para a Guerra. Nesse período, torna-se visível a política de convênio com as instituições de prestação de serviços assistenciais (YAZBEK, 2006). Esse período, denominado por Pereira (2002) de populista desenvolvimentista, retrata que:

A subordinação dos valores da equidade e da justiça social aos interesses da maximização econômica impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão sociais viesse a significar ponderável mudança no padrão da política social herdado do período anterior (PEREIRA, 2002, p. 130).

A partir de 1946, a LBA passa a atuar na assistência à infância e à maternidade, distribuindo benefícios sociais, com características assistencialistas, visando à legitimação do Estado junto às classes populares. A criação da LBA caracterizou-se por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, interferindo na sociedade e mobilizando o trabalho voluntário, feminino, e a profissionalização dos assistentes sociais (SPOSATI, 2006).

Com o processo da industrialização, houve um agravamento da questão social e ao mesmo tempo um avanço da consciência sociopolítica dos trabalhadores, os quais começaram a pressionar por solução dos problemas sociais. No período de 1945-1964, o Estado, necessitando obter o consenso e a hegemonia, estabelece uma política de colaboração entre as classes, e medidas de antecipação das demandas sociais com finalidade de controle social (SILVA, 2000).

³⁸ Princípio elaborado pela igreja Católica, com raízes do regime conservador de Welfare State.

A industrialização nascente propiciou a formação de uma sociedade em que a força de trabalho supõe uma remuneração - o salário. Inicialmente a relação salarial estabelecida foi o que Castel (1995) denominou de condição proletária, na qual o trabalhador estava submetido a condições de trabalho com salário apenas suficiente para sua reprodução e de sua família.

Para Mestriner (2001, p.16):

[...] a assistência social vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, pois se constitui em práticas passíveis de serem tratadas com 'sobras' de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Assim, o Estado vai persistentemente resistir em fazê-la emergir de forma clara como política, o que só virá a acontecer no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

É no contexto de regime militar que a política social se constituiu em ferramenta para o desenvolvimentismo. Com o golpe militar de 64, a política social se tornou uma estratégia do governo, pois o Estado passou a estimular a produção elevando o crescimento econômico. Mas, em contrapartida, houve um empobrecimento absoluto da classe operária em todo o país, consolidando a estrutura da desigualdade social.

No período compreendido entre 1964 e 1985, o Estado torna-se tecnocrático e centralizado, e a política social integra o conjunto de estratégias de governo. “De um lado, o estímulo à produção e a concentração de riquezas e, de outro lado, a legitimação de um modelo de desenvolvimento considerado como o melhor para a nação [...]” (SILVA, 2000, p. 68).

Tal período tecnocrático militar apresenta um modelo econômico concentrador e excludente, com destaque para a valorização do capital estrangeiro e para o autoritarismo. Diante disso, o que se visualiza no país é o menosprezo pelas massas, valorização do capital e a concepção de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico.

Os programas sociais tinham como principal objetivo atender aos interesses da economia de empresa, embora integrados na ação do Estado. Foi um período de repressão aos direitos civis e políticos (PEREIRA, 2002).

Data de 1966 a criação do Instituto Nacional de Previdência social (INPS), que unificou os Institutos de Previdência num único organismo, ficando a administração nas mãos da tecnocracia. Em 1974, os idosos pobres com mais de 70 anos foram contemplados com uma renda mensal vitalícia no valor de um salário-mínimo, para os

que houvessem contribuído pelo menos um ano com a Previdência Social. Data desse ano também a criação do Ministério da Previdência Social com a incorporação da LBA; Fundação para o Bem Estar do Menor (Funabem)³⁹; Central de medicamentos (Ceme)⁴⁰ (FALEIROS, 2000).

Para Montañó (2002), no período compreendido entre 1964 e 1970, foi consolidado o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras, transformando suas bases institucionais e financeiras, no intuito de suplantar a fragmentação existente. A partir daí puderam ser desenvolvidas políticas de massa de cobertura significativa.

No final da década de 1970, conforme destaca Montañó (2002) há indícios de esgotamento e crise desse padrão de intervenção estatal, nos aspectos organizacional, social e, sobretudo, financeiro. A partir de 1985 e 1988, as importantes modificações introduzidas nas políticas sociais brasileiras foram determinadas por todo um complexo quadro de transformações políticas, sociais e econômicas.

Entretanto, tais mudanças podem indicar um movimento de reação, mas não são respostas suficientes para alterar a trágica totalidade da realidade brasileira, arquitetada historicamente ao longo dos últimos quinhentos anos. Nessa perspectiva dialética, outros autores enriquecem o debate, confrontando as ideias⁴¹.

Estudos destacam que, tradicionalmente, prevaleceram no Brasil políticas sociais com características clientelistas, populistas e paternalistas, marcando a particularidade do caso brasileiro, que não constituiu um sistema de proteção com pleno emprego, ampliação da cidadania e da democracia.

Segundo Silva (2000), no Brasil as políticas sociais se desenvolveram de forma lenta e gradual. Os problemas derivados da relação entre o capital e o trabalho foram

³⁹ A Lei Federal 4.513 de 01/12/1964 criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM - em substituição ao Serviço de Assistência ao Menor - SAM. À FUNABEM competia formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor em todo o território nacional.

⁴⁰ A CEME foi criada em 25 de junho de 1971 pelo Decreto 68.806, tendo como objetivos principais a promoção e a organização das atividades de assistência farmacêutica aos estratos populacionais de reduzido poder aquisitivo, o incremento à pesquisa científica e tecnológica no campo químico-farmacêutico e o incentivo à instalação de fábricas de matérias-primas e de laboratórios pilotos. Entre os seus objetivos específicos, ressalta-se a identificação de indicadores, como a incidência de doenças por região e por faixa de renda, o levantamento da capacidade de produção dos laboratórios farmacêuticos, a racionalização das categorias básicas de medicamentos por especialidades, a organização de eventos científicos, o planejamento e a coordenação de mecanismos de distribuição e venda de medicamentos em todo o território nacional (Cad. Saúde Pública vol.16 n.1 Rio de Janeiro Jan./Mar. 2000).

⁴¹ Sobre os debates, ver MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. SP: Cortez, 2002.

inicialmente tratados como questão de polícia. Nesse sentido, a concepção da política social era vista como desestimuladora do trabalho e incentivadora de um conformismo social.

Draibe (1995, p.18) mostra que na entrada dos anos de 1980 os sistemas de proteção social dos países da América Latina⁴² caracterizavam-se por sua baixa equidade e pelo alto grau de exclusão social. Os principais problemas apresentados pela autora dizem respeito à “[...] ineficácia do gasto; má focalização dos objetivos; baixa efetividade social [...]”.

Além disso, algumas características organizacionais contribuíram na formação de imperfeitos sistemas de Bem-Estar Social, ou seja, algumas dimensões como “[...] forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo, e fracas capacidades estatais e participativas – concorrem para tornar os sistemas de políticas pouco transparentes, e para inibir ou restringir a força dos mecanismos de correção, modernização ou inovação institucionais [...]” (DRAIBE, 1995, p. 18).

Outro componente significativo que tem contribuído para as inúmeras distorções dos sistemas de proteção é a utilização do sistema político na garantia de “interesses categoriais” (DRAIBE, 1995), ou seja, a existência de práticas como o clientelismo e o patrimonialismo, que, segundo a autora, são próprias do padrão conservador dos sistemas de seguridade social dos países da América Latina.

No entanto, é só a partir da Constituição Brasileira de 1988 que se consolida a concepção de Seguridade Social no Brasil, e em especial a Assistência Social teve um avanço substancial com a promulgação da Loas em 1993, principalmente se comparado às visões e práticas anteriores⁴³. A partir de então, “[...] colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade” (NETTO, 1999, p. 77).

As maiores conquistas desse período dizem respeito à primazia do status de cidadania, a defesa do princípio universalizador, a transformação da assistência em direito, a ampliação do controle social por meio dos conselhos e a referência aos mínimos sociais. Para Pereira (1996, p.70), dentre todas as mudanças, a que mais

⁴² O estudo realizado por Draibe (1995) incluiu a análise dos sistemas de políticas sociais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

⁴³ É importante observar que as conquistas sociais obtidas com a Constituição Brasileira de 1988 e com a Loas em 1993, foram o resultado das lutas populares travadas durante a transição democrática.

causou polêmica foi a “[...] inclusão dos cidadãos capacitados na categoria de destinatários da Assistência Social, pois isso feria frontalmente a ética capitalista do trabalho que obriga o trabalhador (ativo ou de reserva) a considerar o salário a única fonte digna de sobrevivência”.

No entanto, a nova concepção de Seguridade Social vai encontrar inúmeras dificuldades na sua efetivação; desde a superação das práticas clientelistas e autoritárias, ainda fortemente presentes na sociedade brasileira, até a nova configuração capitalista mundial.

Contraditoriamente, uma das dificuldades diz respeito ao panorama internacional, que se apresentava naquele momento imerso numa crise de grandes proporções e adotando saídas que iam de encontro ao Estado interventor. Como afirma Montaño (2002, p. 35):

[...] paradoxalmente, o caráter tardio do novo “pacto social” brasileiro (na inspiração do bem-estar público garantido pelo Estado) vem à tona no momento em que internacionalmente ocorriam processos que punham em questão o próprio *Welfare State* e o chamado “socialismo real”; quer dizer, esse novo “pacto social” surge, no Brasil, num contexto internacional no qual se questionava a intervenção do Estado como sendo o “caminho da servidão”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é enfim regulamentado no Brasil um sistema de proteção social considerado como um novo padrão de política social, pois transforma em direito o que sempre fora tratado como favor, e reconhece os desamparados como titulares ou sujeitos de direitos, além de garantir que possam reivindicar tais direitos.

[...] o Estado brasileiro passa a reconhecer a assistência como parte de um sistema mais amplo de proteção social, de modo que sua articulação com as demais políticas torna-se obrigatória e indispensável, sendo condicionada, mas também condicionando as políticas sociais governamentais (BOSCHETTI, 2003, p. 77).

Cada uma dessas características que regem as políticas da Seguridade Social “[...] associam ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade (BOSCHETTI, 2000, p.139). Assim utilizadas, dependendo do público-alvo da política, a CF em seu art. 196, estabelece que a Saúde é direito de todos, a Previdência Social

atende aos que lhe são contributivos (art. 201), e o art. 203 declara que a Assistência Social é prestada a quem dela necessita.

Segundo Pereira e Stein (2003), o princípio da universalidade foi adotado com objetivo de não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade dos cidadãos ao acesso aos bens e serviços públicos. Em outros termos, seria o princípio de não discriminar, não humilhar, não envergonhar quem necessita de proteção social. Esse princípio também é adotado no sentido de realizar a prevenção das necessidades.

Associado à prevenção e ao princípio da universalidade, o conceito de direitos sociais se impôs como forma de impedir as agressões e constrangimentos aos pobres no processo de satisfação de suas necessidades básicas e como arma de luta coletiva por melhores condições de vida e de cidadania (PEREIRA E STEIN 2003).

Entretanto, as autoras advertem que o princípio da seletividade se sobrepôs ao princípio da universalidade, devido à complexidade de operacionalizar esse princípio, numa sociedade de classes, onde prevalece a concepção de política social como “técnica” de reparo de dívida social acumulada, num contexto de retorno do pensamento liberal nos fins dos anos 1970.

A implantação de programas universalistas ou seletivos se baseia no princípio da equidade⁴⁴ na distribuição de serviços de bem-estar. Parte-se do princípio de que a atuação pública não deve ser seletiva, não só em razão de critérios redistributivos e igualitaristas, mas porque é mais efetiva no enfrentamento às situações de pobreza e exclusão. A isso ainda se acrescentam argumentos “técnicos” e de eficácia gerencial dos programas a serem desenvolvidos.

Pereira e Stein (2003) ainda destacam as implicações decorrentes da opção pela seletividade e focalização dos Programas: a identificação correta de cada grupo e a hierarquização das situações, de acordo com os objetivos estabelecidos; aumento dos gastos com a administração para selecionar os beneficiários; geração de efeitos, como o assistencialismo que pode resultar em dependências ou “armadilha da pobreza” e rebaixar o status de cidadania das políticas sociais.

⁴⁴ Para Pereira (2003, p.4) “Embora etimologicamente a *equidade* possa ser considerada como sinônimo de *equanimidade*, isto é, a disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada um, a equidade como um conceito orientador das políticas públicas progressistas tem mais a ver com aquele antigo preceito de Marx: numa sociedade de classe todo direito igual tem efeitos desiguais, “porque consiste na aplicação de uma regra única a homens diferentes que, de fato, não são nem idênticos e nem iguais. Sendo assim, o direito igual [típico do direito burguês] é uma violação da igualdade e da justiça”.

Além disso, o estabelecimento de prioridades na política deve definir as situações e os usuários que necessitam de atendimento prioritário, mas não significa excluir, restringir, ou mesmo utilizar formas de reduzir o público usuário da política, “mas sim dar preferência a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito”. Esse princípio difere da seletividade, haja vista que ele busca formas de ampliar o universo de atendimentos. Ao contrário, “[...] a seletividade define regras e critérios para selecionar quem vai ser o selecionado, o incluído no serviço. [...] “a seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de ‘menor elegibilidade’ e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos” (BOSCHETTI, 2003, p. 86).

E em relação à focalização, segundo Boschetti (2003), ao contrário do que se pensa, não pode ser confundida com a seletividade. A focalização significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar. Assim considerada, a focalização pode ser compatível com a universalização, nas ações em que privilegia aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir a desigualdade.

Entretanto, a focalização passa a ser negativa, quando, associada à seletividade, reduz as ações a pequenos grupos, sem considerar o direito de todos. A descentralização da Assistência Social sob o enfoque compensatório de desigualdades, com vistas a minimizar a miséria, restringe-se a um processo administrativo, focalista e seletivo no atendimento aos necessitados (BOSCHETTI, 2003).

A Constituição Federal de 1988 declara no artigo 203 que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social (BRASIL, 1998). Nessa perspectiva, a Assistência Social será prestada a quem não tem condições de exercer um trabalho como a criança, o órfão, o idoso, o deficiente, os quais não têm meios de suprir sua subsistência através do trabalho. Assim, permanece a antiga separação entre os capazes e os incapazes para o trabalho.

Portanto, a Assistência Social é política pública social, que existe para atender às necessidades sociais, sendo contrária à lógica de rentabilidade econômica, ou seja, ela não pode ser vista como mercadoria, gratuita e não contributiva. Diferentemente da previdência, que prevê contribuição prévia, a Assistência Social deve não apenas atender aos infortúnios do presente, mas também às incertezas do futuro.

Como direito que independe da contribuição prévia do cidadão, provido pela arrecadação do Estado, essa política deve ocupar-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida face às situações de vulnerabilidade⁴⁵ (BRASIL, NOB/Suas, 2005).

A Assistência Social como política pública deveria ultrapassar ações improvisadas e isoladas com vistas a minimizar a miséria, compreendendo um processo complexo que exige planejamento, orçamento, definição de prioridades, estratégias de gestão com objetivo de atender às necessidades sociais.

Nessa perspectiva de análise, a reflexão é direcionada a pensar em que medida essa política tem orientado as agendas públicas, a fim de ultrapassar a improvisação e ações emergenciais. Sabe-se, pois, que um grande paradoxo está posto mediante um Estado mínimo para o social, que segue os ditames da Política Neoliberal com estratégias de cortes nos gastos sociais, abertura irrestrita ao mercado, privatizações e fragmentação, dentre outras.

Diante de tal impasse, o destaque deve ser para o estabelecimento de um processo ético estatal, porque combater a desigualdade social, a pobreza e a miséria a que está submetido grande contingente da população requer ações coletivas, formuladas e executadas com objetivo de atendimento das necessidades sociais. Enfim, é uma questão de equidade e de justiça social, tornando-se moralmente condenável se essas situações não forem atendidas a contento. A Assistência Social como política é também um processo cívico porque objetiva concretizar direitos sociais (PEREIRA, 2010).

A partir desses postulados, podemos aferir que a Assistência Social não deve apenas satisfazer necessidades materiais, mas também deve ser capaz de garantir fruição efetiva de direitos e bens sociais para sujeitos alvos da política pública.

Enfim, a Assistência Social não deve abranger apenas medidas de cunho curativo, mas essencialmente medidas preventivas, como uma rede de proteção social que abarcaria não apenas a pobreza extrema, mas a todos que dela necessitarem, sem ênfase no critério de renda. Por isso, faz-se necessária a interlocução da política de Assistência com as demais políticas públicas impedindo a

⁴⁵ Conforme a PNAS (2005) situações de vulnerabilidade e risco relacionam-se com famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas, deficiências; pobreza ou pelo acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; violência nas diversas formas; ausência de renda, informalidade do trabalho, dentre outras.

reprodução da pobreza, promovendo a inclusão social de sujeitos e garantindo o usufruto dos direitos estabelecidos na nossa legislação.

Para isso, importa rever o conceito de mínimos sociais citado no artigo 1º da Loas, porque, apesar de parecer equivalente ao conceito de necessidades básicas, são conceitos diferentes do ponto de vista político estratégico. Esta reflexão é proposta por Pereira nos seguintes termos:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua concepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo, não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial e serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (PEREIRA, 2002, p. 26).

Para Pereira (2002), a tarefa de definir o que são necessidades básicas é tão árdua que até mesmo a literatura acadêmica, política e moral sobre o tema padece de imprecisões e ambiguidades. Afirma que “muitas vezes o termo “necessidades humanas” tem uma conotação tão ampla, relativa e genérica, que fica difícil identificar os conteúdos, contornos e particularidades desse conceito” (PEREIRA, 2002, p. 38).

Assim, as dificuldades de estabelecer, precisamente, o conceito de necessidades, se dá especificamente porque essas são criadas historicamente e são essencialmente produtos do meio e da cultura dos quais os homens fazem parte.

Pode-se dizer então, que o básico se refere aos requisitos necessários à plena reprodução da força de trabalho (alimento; moradia; educação; lazer; saúde; direito ao trabalho) e que o mínimo reproduz em parte essa força de trabalho, mas ele é reforçado pelo Estado na medida em que o capital necessita acumular mais e mais riquezas e para isso extrai mais-valia do trabalhador.

Por suposto, para a Pereira (2002), a Loas esclarece que o básico define que as necessidades a serem satisfeitas constituem o pré-requisito para o exercício da cidadania e o mínimo, pressupõe cortes de atendimento.

Outro aspecto a ser considerado, é o processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social, que se deu a partir do princípio da descentralização e participação da população. A descentralização entendida não apenas no sentido de remanejamento de competências decisórias e executivas, mas também de recursos financeiros e, em contrapartida, a participação da sociedade civil.

Nesse enfoque a Loas estabelece como diretriz a descentralização político-administrativa e a gestão da política articulada entre a União, os Estados e os Municípios, sendo que ao Estado cabe a responsabilidade principal na condução da Assistência Social.

Como exemplo, a Loas estabelece em seu artigo 5º a primazia do Estado na responsabilidade de condução da política de Assistência Social. No entanto, a Assistência Social hoje convive com o que Pereira (1998) caracteriza de “pluralismo de bem-estar social”. Assim ao invés do protagonismo do Estado, há uma corresponsabilidade entre o Estado, mercado e a sociedade, por intermédio do terceiro setor⁴⁶ no enfrentamento à questão social.

Concomitante ao processo de desresponsabilização do Estado, Boschetti (2003) aponta outros elementos que se constituem em obstáculos à concretização da assistência como direito social: a subordinação aos interesses clientelistas dos governantes, em várias instâncias do poder público; implementação da Assistência em função dos interesses políticos e econômicos do governo; prática assistemática e descontínua; identificação da assistência com a filantropia.

Enfim, em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (Suas, 2003) para que, efetivamente, a Assistência Social assumisse o caráter de política pública. Mas, “infelizmente, entre o Brasil Legal e o Brasil Real, há um fosso muito extenso e profundo” (BERZINS, 2012, p. 06). Passados 18 anos da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), é notório o que diversos autores vêm, ao longo dos anos, alertando acerca dos desafios para efetivação dela como política pública.

Para Behring e Boschetti (2010), a assistência social é a política que mais vem sofrendo revezes para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas nacionais, como:

⁴⁶ O estudo e a reflexão crítica sobre o Terceiro Setor é assunto atual e pertinente no contexto acadêmico. Entretanto, nessa tese, não iremos fazer tal aprofundamento que pode ser verificado em estudos de Carlos Montaño. Para Montaño (2002, p.58-59) o conceito de terceiro setor “não reúne um mínimo consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características. Para ele é expressão de um “conceito ideológico que não dimana da realidade social, mas tem como ponto de partida os elementos formais e uma apreensão da realidade apenas no nível fenomênico “Assim, o termo é construído a partir de um recorte do social em esferas: [...] que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto, desistoriciza a realidade social.”

- morosidade na sua regulamentação como direito (a Loas só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995);
- redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem apenas entre 15 e 25% da população que deveria, de fato, ter acesso aos direitos;
- manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência;
- e permanência de apelos e ações clientelistas e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório (BEHRING E BOSCHETTI, 2010, p. 161-162).

Diante da crise do Estado de Bem-Estar Social no mundo e, no caso peculiar do Brasil, com apenas marcas de um Estado Social reduzido e sem universalização, as políticas sociais assumem um caráter de corte social mais restritivo e focalizado (DRAIBE 1995; PEREIRA 2008).

O que se apresenta é uma forte tendência de desresponsabilização do Estado pela política social. Todavia, isso não significa afirmar a ausência de política social, mas, sim, compreender como tais políticas sociais são capturadas por uma nova lógica de adaptação ao novo contexto: privatização, focalização/seletividade e descentralização (BEHRING E BOSCHETTI, 2010).

Assim, sob a égide do capital em seu estágio de financeirização, a tendência do Estado mínimo é a redução e restrição de direitos sob o argumento da crise fiscal do Estado, transmutando políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, um dos efeitos mais perversos da crise.

2.2 O Sistema Único de Assistência Social – Suas

Mesmo “remando contra a maré neoliberal”, a Política de Assistência Social tem ganhado destaque nas discussões, nas conferências e na agenda política. Iniciou-se no Brasil em 2005, a discussão para a implantação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), modelo de gestão para todo o território nacional, que objetiva implantar um sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Seu objetivo é operacionalizar uma política pública de Assistência Social não contributiva, com fundamento constitucional no sistema de Seguridade Social, visando assegurar direitos que consistem em prestações de serviços pelo Estado e pela sociedade aos segmentos em situação de vulnerabilidade (SPOSATI, 2004, p. 173).

Foi na IV Conferência Nacional de Assistência Social⁴⁷, realizada em Brasília em Dezembro de 2003, que o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a PNAS – Política Nacional de Assistência Social, comprovando e envidando esforços para efetivar a Assistência Social como política pública de responsabilidade do Estado, assim como é definida na Constituição Federal e Loas, seguindo os pressupostos, de acordo com os princípios e as diretrizes, a fim de materializar a política de Assistência Social como partícipe do sistema de proteção social brasileiro no âmbito da Seguridade Social. “Sem sombras, ou dúvidas, o jovem Suas não só conduziu a ‘menina Loas’ à maturidade como lhe conferiu um novo estatuto: incluiu-a no âmbito das políticas públicas” (SPOSATI, 2006, p. 102).

Cabe ressaltar que a formulação do Suas se deu de forma descentralizada, com a participação de vários atores e instituições sociais, que discutiram sua sistematização e implementação, através dos conselhos municipais e conferências, em vários municípios brasileiros e em todos os estados da federação.

A gestão proposta por essa política se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na Loas e na Norma Operacional Básica do Suas (NOB-RH/Suas), a partir das indicações e deliberações das Conferências e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB’s), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.

Antes de prosseguir nas reflexões teóricas e legais sobre a implementação do Suas, sentimo-nos no compromisso de sinalizar que as análises seguintes, terão um cunho muito mais descritivo. Não que sejamos cooptados pela lógica da sociologia da

⁴⁷ Realizada em convocação extraordinário pelo presidente Lula, em dezembro de 2003, recolocou, de saída, a legitimidade e importância da instância máxima de deliberação da política [...]. Dentre as muitas deliberações ali consagradas, uma define a trajetória sobre a qual esse governo deveria começar a reescrever essa história: a decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o Suas, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de *ser de direitos* (LOPES, 2006, p.79).

compreensão weberiana. Mas nosso entendimento é que aqui se materializa uma importante base da nossa pesquisa, que dará fundamentação para alcançar nosso objetivo, qual seja, “mapear e analisar a organização da rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o idoso no Estado do Espírito Santo com o intuito de dimensionar a efetividade dessa rede, na atual conjuntura, face ao preconizado pelo Suas e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes”.

Portanto, nosso pressuposto aqui nesse tópico é conhecer, de forma mais geral, o universo de ações e serviços de proteção social do Suas, e mais especificamente, adentrar à modalidade de acolhimento institucional para a pessoa idosa e apresentar o arcabouço legal e técnico que regulamentam a implementação e funcionamento das ILPI.

Assim, Carvalho (2006), sinaliza que o Suas:

- Traduz e especifica serviços socioassistenciais da política pública, aprofundando direitos de caráter universalista – em todo o território nacional e para todos os cidadãos que dela necessitam.
- Organiza/ordena/regula um sistema (federativo e descentralizado) de assistência social. Define serviços básicos de pouca, média e alta complexidade. Introduz concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social (mapa da pobreza, inclusão e exclusão social; índices de vulnerabilidade social).
- Elege como unidade de intervenção a família, objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público-alvo - crianças, adolescentes, mulheres, idosos.
- Elege o Cras – Centro de Referência de Assistência Social – como equipamento e serviço de proteção social básica (01 para cada 5.000 famílias) localizado em territórios de vulnerabilidade social com função de organizar, coordenar e executar os serviços de proteção social básica.
- Elege o Creas – Centro de Referência Especializado da Assistência Social – como equipamento da rede de serviço de proteção especial de média complexidade junto a famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

- Elege ainda o serviço de proteção especial de alta complexidade para famílias que se encontram sem referência ou em situação de ameaça.

O Suas é composto pelos serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, que são prestados diretamente – ou através de convênios com organizações da sociedade civil, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações públicas, sendo o modo de gestão compartilhado, no sentido de concretizar as ações de Assistência Social (BRASIL, 2005).

Visando à eficácia dos serviços prestados no âmbito da Assistência Social, o Suas está subdividido em dois níveis de proteção social:

1 – Proteção Social Básica – Objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, assim como o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Tem como usuários as famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, de fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

A proteção social básica será executada nos Cras – Centros de Referência da Assistência Social e em instituições não governamentais da área de abrangência do Cras. Para dar efetividade à proteção social básica, o PAIF (Programa de Atenção Integral às Famílias) é implementado, sendo o principal programa de proteção básica do Suas, desenvolvendo ações e serviços básicos continuados para as famílias vulneráveis nas unidades do Cras. O acesso das famílias aos serviços prestados se dá de forma espontânea, por encaminhamento da rede ou pelos serviços das demais políticas públicas.

Como apresenta Sposati (2006), o Centro de Referência da Assistência Social – Cras é uma unidade pública estatal, para efetivação da política pública de Assistência Social na atenção básica, ou seja, trabalha para prevenir que os direitos dos cidadãos não sejam violados, em meio a uma grande crise de desemprego, exclusão, desigualdade, trabalhos infantis e também outras formas de trabalhos precários. Portanto, a realidade dos Centros é um pouco mais emergente, pois a grande maioria de seus atendimentos se faz pelo imperativo de direitos que já foram

violados. E isso torna o trabalho mais complexo, demandando decisões imediatas por parte dos profissionais.

2 – Proteção Social Especial - é a modalidade de atendimento destinada a indivíduos e famílias que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, como o abandono, violência e exploração, dentre outras, em que os direitos já tenham sido violados tanto individuais como familiares, assim como rompidos os laços familiares e comunitários. A Proteção Social Especial, por sua vez, pode ser de média ou alta complexidade.

Os serviços de proteção social especial de média complexidade serão desenvolvidos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, (Creas) e tem como objetivos:

- Fortalecer as redes sociais de apoio da família; contribuir no combate a estigmas e preconceitos;
- Assegurar proteção social imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando a sua integridade física, mental e social;
- Prevenir o abandono e a institucionalização;
- Fortalecer os vínculos familiares e a capacidade protetiva da família.

Os usuários de tal serviço são: crianças, adolescentes, jovens, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, e suas famílias, que vivenciam situações de ameaça e violações de direitos por ocorrência de abandono, violência física, psicológica ou sexual, exploração sexual comercial, situação de rua, vivência de trabalho infantil e outras formas de submissão a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir de autonomia e bem-estar.

Quanto aos serviços de proteção social especial de alta complexidade, devem ser organizados no sentido de garantir proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário, conforme preconizado pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas).

É exatamente sobre essa modalidade de serviço e equipamento social de abrigo para pessoa idosa que nos debruçamos em nossa pesquisa. Dessa forma, o próximo capítulo faz um resgate histórico sobre essas instituições asilares,

que tem sua fundação atrelada às atividades filantrópicas e o longo caminho construído dentre a caridade e à relação de direito para o acolhimento institucional.

Também adentrará de maneira mais profunda na análise dos dados do Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas (PAIPI), produzidos pelo Ministério Público do ES, a fim de qualificar os serviços de assistência à pessoa idosa nas ILPIs do Espírito Santo, a partir de uma análise crítica do campo e dos dados que pudemos construir ao longo da pesquisa.

3. ENVELHECIMENTO E AS INSTITUIÇÕES ASILARES NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO DAS ILPIS NO ESPÍRITO SANTO

3.1. ENVELHECIMENTO: DO CONCRETO AO CONCRETO PENSADO

O envelhecimento populacional é, hoje, um notável fenômeno mundial. Isso significa dizer que o contingente de idosos tem crescido, se comparado às demais faixas etárias. Ocorre em escala global, provocando alterações que envolvem questões econômicas, políticas, sociais e culturais. Além disso, anos a mais estão sendo vividos. Então, mais importante do que acrescentar anos à vida é dar qualidade a esse tempo para que realmente valha à pena que ele seja vivido.

Não se trata de uma simples equação na qual se reduz a taxa de mortalidade e fecundidade e o resultado é o aumento demográfico e o tempo (em anos) que as pessoas estão vivendo. Muitas variáveis estão presentes nessa conta, principalmente se considerarmos a estrutura econômica, a cultura e os direitos garantidos nas legislações de cada sociedade, bem como sua real efetividade na vida dos idosos (BORBA, 2011).

Entretanto, como explicar e conceituar o processo de envelhecimento? Diversos autores destacam que tal processo se relaciona com as debilidades do corpo humano, questões motoras, sensoriais, fragilidade física e intelectual, e relatam a existência de duas categorias distintas, a saber: o envelhecimento humano e o populacional.

Para Camarano e Pasinato (2004), o envelhecimento humano, cada vez mais, é entendido como um processo influenciado por fatores como gênero, classe social, cultura, padrões de saúde individuais e coletivos da sociedade, dentre outros. O envelhecimento populacional é caracterizado pelo crescimento da população idosa e ampliação da participação no total da população em relação aos outros grupos etários.

Conforme já mencionado nessa tese, em 2022 uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que 14,7% da população residente no Brasil em 2021, era idosa. Em números absolutos, são 31,23 milhões de pessoas. As projeções do IBGE indicam que em 2050 um quinto da população brasileira será de idosos

A velha frase que caracterizava o Brasil como “um país de jovens” precisa ser relativizada ou mesmo abolida, já que a projeção para as décadas futuras sinaliza

para um importante decréscimo da taxa de fecundidade, mudando o dito popular para “uma nação de cabelos brancos”.

Portanto, é essa geração que experimenta tais conquistas marcando o início de um novo cenário demográfico, o aumento dos padrões de qualidade de vida e também a dialética da vida que traz, na percepção de Gomes (2008),

...um horizonte [...] matizado por um claro-escuro que denota possibilidades, por um lado, mas que ainda se caracteriza por uma imensa vulnerabilidade e um pesado ônus, sobretudo para as classes economicamente menos favorecidas e que por isso mesmo, deve ser entendida a partir dessa dialética (GOMES, 2008, p. 60).

É inegável que a forma como o indivíduo vai envelhecer se relaciona com as condições de vida

porque os homens não vivem e não se reproduzem como iguais, antes, são distintos nas relações que estabelecem na produção da sua sociabilidade, principalmente na sociabilidade fundada pelo capital, nas quais as desigualdades, pobreza, e exclusões sociais lhe são imanentes, reproduzidas e ampliadas no envelhecimento do trabalhador. É assim que esse se torna um problema social em decorrência dessas desigualdades sociais engendradas pela estrutura produtiva e social (TEIXEIRA 2008, p.30).

É sobre essa forma de envelhecimento que promove isolamento, bem como a exclusão das relações sociais, do espaço público, do mundo produtivo, político, artístico, - dentre outras expressões dos processos produtores de desigualdades sociais - que nos importa refletir.

Reflexões que partem da nossa experiência no campo de atuação com idosos, bem como da apreciação crítica da literatura acerca da temática e dos números evidenciados por pesquisas como a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE) evidenciam os idosos mais pobres, cujas existências revelam diversas necessidades, em que a dignidade humana é ferida por não conseguirem garantir, por si só, sua sobrevivência. Numa situação de dependência, necessitam de cuidados, por vezes, dentro de uma Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

Importa destacar que o conceito de **velhice dependente** não está restrito somente ao paradigma biomédico relacionado à incapacidade funcional do indivíduo, mas a fatores mais amplos. Aproximar-nos-emos do conceito apropriado por Camarano (2006), que considera a situação de dependência de uma pessoa ligada à necessidade de ajuda de outros (família/Estado), sendo determinada por duas variáveis: 1) a falta de autonomia para lidar com as atividades básicas da vida cotidiana e 2) a ausência de rendimentos.

O conceito de **envelhecimento ativo** é objeto de diversos estudos científicos e bastante difundido no Brasil. Decorre, principalmente, de debates promovidos pela Organização Mundial da Saúde (WHO/OPAS, 2005) a fim de esclarecer as fronteiras entre as formas de envelhecer e a promoção de iniciativas que assegurem a autonomia e a mais plena possível participação social das pessoas idosas. O conceito de envelhecimento ativo, portanto, sugere a configuração de uma imagem positiva da pessoa idosa (WHO/OPAS, 2005).

O debate proposto nessa tese versa sobre o envelhecimento em sua dimensão mais perversa, que se dá quando, por diferentes motivos, os laços sociais e familiares já não existem, e/ou não há autonomia, nem labor, nem vida pública e muito menos vontade própria. Trata-se do **Envelhecimento Dependente**.

É urgente e necessário que o cidadão compreenda a velhice como um direito e exija políticas que invistam na perspectiva de envelhecer bem, sem deixar de assistir em suas demandas a grande parcela de idosos que envelhece com qualquer grau ou tipo de incapacidade ou dependência (BERZINS, 2012, p. 02).

A dependência torna-se, num primeiro momento, um desafio para o próprio idoso quando ainda lúcido, mas desprovido de autonomia. Igualmente, torna-se um desafio para a família por motivos que vão desde a falta de afetividade ou, de maneira mais geral - imersa nas formas de vida da sociabilidade capitalista - por não dispor de recursos humanos e/ou financeiros para o cuidado do idoso dependente no ambiente doméstico.

Partindo-se dos princípios constitucionais que garantem a seguridade social como dever do Estado, compreendemos que a apartação familiar do idoso se torna também uma demanda para o Estado. A partir dela, é necessário promover uma política nacional para a pessoa idosa que garanta direitos de cidadania com isonomia para esse segmento da sociedade e, como consequência, providenciar a estruturação de uma rede de proteção social especial de alta complexidade, particularmente, a organização das ILPIs.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Idoso, a família, a sociedade e o Estado são responsáveis pelo amparo à pessoa idosa em caso de necessidade. O que se problematiza é a abrangência e o limite de cada um dos três entes.

Temos clareza de que essas questões passam por determinações mais amplas, mais gerais e que se relacionam com os múltiplos aspectos que configuram a sociedade atual a partir da sua lógica sociopolítica e dos deslocamentos econômicos e culturais que imprimem novas necessidades às relações sociais e familiares.

Portanto, desvendar tal realidade e problematizar sobre a estruturação da rede de alta complexidade para o envelhecimento no Estado do Espírito Santo traz à tona indagações: o que caracteriza a proteção social especial para o idoso? Qual a sua efetividade? Como o idoso tem sido incluído como destinatário desse nível de atenção? Quais as demandas da velhice e da família cuidadora? Como está estruturada a rede de proteção para o idoso dependente? Certamente tal percurso nos fará conhecer um panorama de avanços, desafios e limites na efetivação das políticas públicas de atenção ao idoso no Espírito Santo.

Borba (2011), destaca dados preocupantes sobre a rede de alta complexidade para o idoso em Vitória, no Espírito Santo.

Pelo menos três questões denunciam a precariedade e a falta de prioridade pública à proteção social de alta complexidade para o idoso: a primeira é a volta ou permanência da relação de favor, a segunda é a transferência de recursos públicos para a instituição acolhedora por determinação do Ministério Público para o município e a última se refere a uma condição de degradação moral e social do sujeito idoso totalmente desprotegido, sem vínculos familiares, sem moradia, sem recurso financeiro, [...] e ainda negligenciado pelo poder público (BORBA, 2011, p. 135).

É bem sabido que toda conquista de direito social no Brasil foi construída mediante muitos embates, debates e reivindicações de atores sociais para que, na Constituição Federal de 1988 fossem definidas medidas de proteção à velhice. O Estatuto do Idoso, de 2003, regula os direitos das pessoas idosas e, dentre outros princípios, estabelece a garantia do sistema de proteção social para este segmento etário.

Não distante desse debate, o “modus operandi” do Sistema Único de Assistência Social (Suas), enquanto sistema de gestão pública da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em tempos neoliberais, devolve a responsabilidade pelo cuidado para a família. Ela é o elemento que considerado essencial para proteção social, uma vez que a família é colocada em lugar central do cuidado dos seus dependentes.

No entanto, tal responsabilização sobre a família, contraditoriamente, configura-se um processo de desresponsabilização do Estado e do Capital em relação às diferentes refrações da questão social, que apresentam consequências implacáveis no âmbito da economia política e das relações sociais.

Esse processo é chamado de familismo. (MIOTO, 2015; NUNES, 2018; HORST, 2018). Nesse contexto Teixeira (2012, p.02) esclarece que o pressuposto “é a valorização dos papéis e funções da família tradicional como a educação, socialização, guarda, apoios, principalmente a função de cuidado doméstico de dependentes por motivo de saúde ou de idade”.

Isso nos faz refletir sobre redução da ação estatal, cortes em investimentos, transformações sociais num contexto em que a família é convocada a assumir a proteção social de seus membros, num claro fortalecimento da tendência familista (SILVA, 2014).

Essa perspectiva identifica a família como “[...] centro do cuidado e da proteção por excelência [...]” (MIOTO 2010, p. 4), o que implica o Estado intervir somente no momento da completa falta de condições da família e do mercado (pela via do trabalho) para provisão da sua proteção. Em outros termos, a ação do Estado tende a acontecer apenas quando há o esgotamento da capacidade de a família prover o bem-estar dos seus membros.

Outrossim, deve também ser considerado que, a partir do modelo de formação sócio histórica e da economia política brasileira, o cuidado dos membros da família foi tradicionalmente direcionado ao espaço doméstico – seja por conta da estrutura pequeno burguesa que se tentou reproduzir no Brasil, seja pelas normas patriarcais e conservadoras, ou seja pela forma de funcionamento do sistema escravista, que atuavam de forma consubstancial e indivisível na dinâmica cotidiana do país, como descrito minuciosamente por Gilberto Freyre em *Casa Grande e Senzala* e *Sobrados e Mocambos* entre os anos de 1920 e 1930.

A partir desse modelo, perpetuado por regimes conservadores e ditatoriais no Brasil ligados à oligarquia agrícola, aos setores militares e católicos, a montagem de sistemas públicos de proteção social levou mais tempo que em outras formações nacionais, o que se expressa na atual carência de serviços como creches e abrigos em condições de assegurar aos seus usuários o cuidado demandado pelas famílias (PEREIRA, 2015).

Conforme Iamamoto e Carvalho detalham em *Relações Sociais e Serviço Social* (1999), a ênfase na centralidade do papel da família na tarefa do cuidado e a negação da política social como direito e como resposta às demandas da classe trabalhadora foi uma tônica resistente mesmo depois da passagem da República Velha, com a Constituição de 1934 e a entrada do Estado Novo (IAMAMOTO, 1999).

É inegável que a família desenvolve relevante papel de cuidado e promoção do bem-estar, particularmente ao idoso, no entanto o que se indaga é: - em que medida a família pode responder por demandas internas no cuidado, diante das inúmeras transformações na estrutura familiar e face aos novos padrões de valores e necessidades econômicas?

Essa família, pode ser espaço de cuidado, mas também de conflitos, na medida em que não disponha de condições para cuidar de seus membros dependentes ou de si mesma. De fato, os processos de transformação das diferentes famílias estão envoltos e dialeticamente condicionados às transformações societárias contemporâneas, a saber, às “transformações econômicas e sociais e da tecnologia” (MIOTO, 2010; 2015).

Da família para a institucionalização, apresentamos a seguir o aporte legal, o debate teórico e os dados da pesquisa sistematizados e qualificados no que tange à instituição e ao perfil dos idosos usuários do serviço no ES.

3.2. DO ASILO À ILPI: UM LONGO CAMINHO HISTÓRICO

Os asilos para acolhimento de idosos surgem como instituições totais centenárias, destinadas à assistência e cuidado de pessoas que, por diferentes motivos, se encontram à mercê do cuidado de outrem. No tocante ao amparo à velhice, os cristãos sempre foram pioneiros, a partir das práticas caritativas aos pobres. Registros demonstram que a primeira instituição asilar foi fundada no século VI, pelo Papa Pelágio II, quando sua residência foi transformada em um espaço de cuidados de saúde para idosos (Pollo e Assis, 2008).

No Brasil, a institucionalização de idosos remonta ao período colonial, mais especificamente no século XVIII, quando as iniciativas religiosas de cunho filantrópico e caritativo começam a se organizar mediante os problemas sociais que a velhice desamparada e empobrecida já vivencia.

Camarano (2010) enseja que, em 1782, foi fundado pela Ordem 3ª da Imaculada Conceição, na cidade do Rio de Janeiro, o primeiro asilo para velhos no Brasil e já no ano de 1794, inaugura-se, também no Rio de Janeiro, a Casa dos Inválidos, para cuidado de soldados já velhos, no intuito de “garantir um envelhecimento pacificado” àqueles que dedicaram seus dias e seus serviços à pátria. Posteriormente, com a mudança da corte para o Rio de Janeiro, D. João determinou que os inválidos fossem transferidos para o Hospital Santa Casa de Misericórdia e que, no imóvel da “Casa dos Inválidos”, residisse seu médico particular.

Venancio (2013) enfatiza que já em 1763, com a transferência da sede política, administrativa e econômica de Salvador para o Rio, concentrava-se nessa região, além de muita riqueza, beleza, poder, também o caos social do século XVIII. Numa eterna contradição, o porto do Rio retratava tanto a urbanidade de um centro de comercialização, quanto a nefasta multiplicação da população pobre, dentre eles, os homens livres e seus familiares em busca de trabalho e sobrevivência⁴⁸.

O discurso da caridade de cunho filantrópico ganha força no século XIX, mediante o alarmante crescimento da população pauperizada. A filantropia conjugada à medicina social, alteram sobremaneira a intervenção sobre a pobreza.

Insta lembrar que, com a decadência do escravismo, a proibição do tráfico negreiro, no século XIX, os pobres livres estão “aptos” a assumir a postura de trabalhador assalariado. Para Groisman (1999, p. 180), “o discurso filantrópico e médico-higienista vai criticar a caridade e propor um projeto civilizador, sendo a população indigente, mendigos e vadios, mais intensamente reprimida”. Não se deve esquecer que as práticas higienistas atacaram frontalmente a forma de vida das classes pauperizadas, vistos como “perigosos”, sobretudo, os indigentes e mendigos, que nessa ótica, apresentavam eminente ameaça à saúde pública local. Tidos como propagadores de doenças, os pedintes passam a ter sua existência controlada e nos anos de 1850, se acentua a vigilância e controle social sobre a população de rua (GROISMAN, 1999).

As ações higienistas ganham contornos nacionais e de “mãos dadas” com as entidades filantrópicas, travestiam como cuidado suas ações, geralmente discriminatórias. Desde as crianças até os velhos em estado de mendicância,

⁴⁸ Para uma leitura mais detalhada sobre população e pobreza no RJ, ver Venancio em <https://www.redalyc.org/pdf/1933/193327933002.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2022.

recebiam roupas e eram triados à uma instituição, no real intuito de recolher e realizar uma assepsia sobre os indigentes, separando os delinquentes dos indivíduos doentes (GROISMAN, 1999).

Nesse mesmo sentido, a história demonstra que em 1879, surge mais uma instituição de acolhimento, trata-se do Lar da Mendicidade, que objetivava abrigar todas as formas de necessitados por acolhimento institucional em situação de indigência, invalidez, abandono, independente de segmento etário, inclusive os pacientes psiquiátricos que não eram recebidos no Hospício Dom Pedro II (GROISMAN, 1999; NOVAES, 2003). Como não havia segmentação etária e nem triagem das necessidades de cuidado, o atendimento era padronizado, todos recebiam o mesmo atendimento, independentemente de serem mendigos, velhos ou crianças (GROISMAN, 1999).

Todavia, para Groisman (1999; 2015), o mais emblemático foi o surgimento do “Asilo São Luiz para a Velhice Desamparada”. Criado em 1890, tratava-se de uma Instituição diferenciada, um mundo à parte, em outras palavras, uma “instituição modelar para a sua época”. O asilo foi idealizado pelo carioca Visconde Ferreira de Almeida, um homem de negócios que, rapidamente passou a receber subvenções públicas e ter apoio de irmãs Franciscanas para cuidado dos idosos.

Como atualmente, o movimento político do Visconde angariava financiamentos, subvenções e inúmeros donativos para a instituição. E em poucos anos, sua capacidade de atendimento foi ampliada, de 45 leitos, em 1892, para 260 leitos, em 1925.

Apesar de toda a mídia e glamour social aferido ao Asilo São Luiz para a Velhice Desamparada, esse asilo era uma instituição total, nos moldes descritos por Goffman (2003). De maneira geral, o autor conceitua que uma instituição total organiza a vida social dentro de limites físicos de um ambiente, normalmente um prédio, um hospital, uma fábrica, que sistematize relações sociais a partir de um padrão, um conjunto de normas de conduta, com disciplina rígida e punições.

Todavia, Goffman (2003) infere que existe uma dinâmica muito peculiar e comum nesses espaços. Num olhar menos atento, essas instituições não evidenciam uma sociedade disciplinar, apenas são espaços sociais com uma lógica social própria, mas, por trás da aparência, no âmago das instituições totais, há uma perversa ação contra a subjetividade dos indivíduos e ingressar ali, certamente significaria

minimamente, perda da identidade e rompimento de laços afetivos, familiares e sociais.

As deficiências e fragilidades desse formato de instituição sempre foram denunciadas. Beauvoir (1990, p.664) foi uma crítica ferrenha ao padrão asilar, suas normas e deficiências. Ela declara que “*A velhice denuncia o fracasso de toda a nossa civilização*”. Na sociabilidade capitalista marcada pelo ageísmo, idosos são seres descartáveis para o mercado e, portanto, sua existência é reduzida a um estado de coisas, e que no decorrer do processo de envelhecimento o expõe cada vez mais próximo do isolamento e de uma desagregação social.

Sem nenhuma política pública de assistência social, o século XIX, escancara as mazelas da sociedade que se industrializava com fortes rebatimentos sociais. Pobreza e vadiagem eram sinônimas, persistindo assim por mais um século no Brasil. Groisman (1999) destaca que os desdobramentos da mendicância, miséria e pobreza eram tratados como caso de polícia. Juntamente com isso, no século XX, as entidades filantrópicas cresciam sobremaneira na sociedade brasileira, mas, uma elite sempre se colocava na posição de discutir quem de fato, deveria ser alvo da ação caritativa.

Para o autor, segundo critérios morais, essa elite buscava a preservação da ordem e o combate ao alcoolismo e vadiagem. No que concerne aos idosos, havia distinção entre os que faziam da mendicância um meio de vida, tidos como vítimas e portanto, isentos da responsabilidade de sua miséria.

Por conseguinte, faltava o entendimento dos reais motivos do empobrecimento de idosos, não havia culpados pelo desamparo na velhice, a responsabilização recaída sobre a sociedade. Contudo, não havia a reflexão de que as formas de envelhecer estão relacionadas à classe social na sociedade capitalista, ou seja, a inserção ou não no processo de produção capitalista, reflete diretamente no lugar social dos idosos.

Segundo Boschetti (2016); e Salvador (2010) os trabalhadores empobrecidos, quando inseridos no processo produtivo tem sua mais valia extraída a fim de sustentar os interesses do capital, posteriormente, são relegados a compor o exército industrial de reserva. Desde sempre, o trabalhador fora do processo produtivo, buscam amparo na filantropia, na caridade, na relação de favor em resposta às suas indigências.

Ainda que o acolhimento institucional de idosos seja um fenômeno presente em todas as sociedades mundiais desde a antiguidade, o combate à pobreza pela política pública, portanto, pela garantia de direitos sociais, é muito atual. Especificamente para

o envelhecimento, as políticas sociais sempre foram negligenciadas, como já descrito nessa tese em vários momentos.

Historicamente, as instituições asilares estão ligadas às entidades religiosas que mantinham o atendimento aos velhos num caráter caritativo, eminentemente assistencialista. Quando havia a intervenção do poder público, o intuito era de reparação de necessidades emergenciais, em situação de pobreza extrema. (NOVAES 2003; PEREIRA, 2002).

Entretanto, na década de 1940, o cenário dessas instituições é alterado. Para além do caráter de caridade e ajuda, os asilos começam a buscar meios de arrecadação, não só de donativos, mas, também recursos financeiros. Consecutivamente, um novo perfil de idosos mais abastados, começam a ser incluídos nesse espaço de acolhimento institucional (NOVAES, 2003). Para a autora, novas alas com acomodações privativas foram criadas para atendimento aos velhos com condições de custear os serviços de acolhimento institucional. Com essa nova conjuntura, também uma nova nomenclatura é introduzida e em 1964 a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo assume a definição de “instituição gerontológica”, devido ao aumento de acolhimento para esse perfil de idosos (NOVAIS, 2003; POLLO; ASSIS, 2008).

Paulatinamente, a filantropia cede lugar aos interesses comerciais e as instituições asilares proliferam sobremaneira no Brasil, se transformando num negócio lucrativo. Diante de um cenário de agravamento da pobreza e exclusão social no Brasil, nos anos 1970, eclodem em diversas regiões, protestos contra a aviltante desigualdade social, o crescente desemprego dos trabalhadores e principalmente, a falta de políticas públicas efetivas.

Na esteira do processo histórico, o então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) instaura em 1976, o primeiro Programa de Assistência ao Idoso (PAI), reconhecido como um “divisor de águas” enquanto política pública ao idoso. Posteriormente, tal programa é transferido nacionalmente para a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma fundação de cunho assistencialista, que, dentre outras ações, recebia recursos públicos e estabelecia convênios com asilos para o trato da velhice desamparada. Contudo, após diversas denúncias sobre as condições precárias no atendimento aos idosos, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) se viu forçado a estabelecer oficialmente uma política social voltada para a população idosa (CAMARANO E PASINATO 2004; 2006).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é enfim regulamentado no Brasil um sistema de proteção social considerado como um novo padrão de política social, transformando em direito o que sempre fora tratado como favor, por conseguinte, os desamparados seriam reconhecidos como sujeitos de direitos, ainda que na prática muitas reivindicações viessem a acontecer na perspectiva de efetivação desses direitos (BORBA 2011), conforme já descrito detalhadamente nessa tese, no tópico 2.1.

Dessa forma o Estado brasileiro passa a reconhecer a assistência como parte de um sistema mais amplo de proteção social, de modo que sua articulação com as demais políticas torna-se obrigatória e indispensável, sendo condicionada, mas também condicionando as políticas sociais governamentais” (BOSCHETTI, 2003 p. 77).

Especificamente quanto às instituições asilares para idosos, nas últimas décadas do século XX ocorreram, tanto um crescimento do número de instituições, quanto uma maior regulamentação pública legal para organizar e fiscalizar o funcionamento dessas entidades. Concomitantemente, diversas legislações foram criadas em observância às normas elencadas pela Constituição Federal de 1988 ao tratar dos direitos e garantias fundamentais em seu artigo 5º. Destaque para o Estatuto do Idoso (2003), Política Nacional do Idoso (1994) e Código de Defesa do Consumidor (1990), dentre outras.

Com o aumento da expectativa de vida e crescimento da população idosa no Brasil, em 1989, o Ministério da Saúde, publicou a Portaria Federal nº 810/89 que determina normas e padrões para o funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional, visando ampliar e qualificar o atendimento dentro de padrões técnicos.

Todavia, mesmo diante de avanços sociais e legais, juntamente com conquista de uma Constituição cidadã, não se deve ignorar a dura realidade nas instituições asilares em grande medida denunciada por atores sociais. Diversos estudos⁴⁹ têm apontado as formas de abandono do poder público ante o processo de envelhecimento, bem como as negligências de cuidado no interior das instituições. No

⁴⁹ Para maiores detalhes ver, dentre outros:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/4zx4JDdkybgYnZYjVBsthSd/?format=pdf&lang=pt>;
<https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/como-as-ilpis-podem-prevenir-e-combater-omissoes-de-cuidado-e-maus-tratos/>; <https://www.camara.leg.br/noticias/778047-comissao-debate-maus-tratos-de-idosos-em> Acesso 28 de Outubro de 2022

que concerne à fiscalização dessas instituições, desde 2003 o Estatuto do Idoso prevê em seu artigo 52 que “As entidades governamentais e não governamentais de atendimento à pessoa idosa serão fiscalizadas pelos Conselhos da Pessoa Idosa, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei”.

Em 1999, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), atendendo às diversas denúncias de maus tratos a idosos institucionalizados, bem como demanda de entidades representativas do setor, institui o Decreto nº 3.029/99 que aprova o Regulamento Técnico para o funcionamento de Instituições Residenciais sob Sistema Participativo e de Longa Permanência para Idosos. Em 2005 o mesmo Regulamento é atualizado pela Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária com a criação da RDC/ANVISA nº 283, de 26 de setembro de 2005, que visa, dentre outras diretrizes estabelecer as condições gerais em relação à atenção ao idoso, a organização do ambiente e da infraestrutura física, material e humana, processos operacionais, saúde, alimentação, higiene e vigilância epidemiológica.

Com a evolução do marco legal nessa temática, foi sendo cunhada a expressão Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI). Assim, é abandonada a expressão “asilo” tão desgastada e estereotipada para essa nova terminologia. A gerontologia começa a utilizar tal nomenclatura, mas a substancial alteração para ILPI se dá com a Resolução 283/2005, da ANVISA. Na política de assistência social esse termo passa a ser utilizado a partir da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que trata da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Vale inferir que o processo de institucionalização voluntária ou compulsória da pessoa idosa, é historicamente uma demanda social. Essa contemporaneidade está integralmente imbricada à forma de inserção na sociedade capitalista, fruto da divisão social do trabalho no processo produtivo nas áreas urbanas e rurais. Independentemente de serem instituições governamentais ou não governamentais, públicas ou privadas, com ou sem finalidade lucrativa, a premissa legal estabelece a garantia de uma infraestrutura de pessoal, física e material que propicie condições de saúde, bem-estar e dignidade aos idosos.

LOCALIZANDO O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA PESQUISA

O texto abaixo traz alguns dados a fim de caracterizar o estado do Espírito Santo, onde se localizam as ILPIs analisadas em nossa pesquisa, nessa tese. Os

dados foram levantados e transcritos quase na íntegra, seguindo a indicação da fonte. Vale destacar que nosso objetivo não foi fazer nenhuma análise desses dados, apenas descrevê-los, cumprindo o intuito descrito anteriormente.

O estado do Espírito Santo está localizado na Região Sudeste do território brasileiro, limitando-se com os estados da Bahia (ao norte), Minas Gerais (a oeste) e Rio de Janeiro (ao sul), além de ser banhado pelo oceano Atlântico (a leste).

A população estadual em 2021 totalizava 4.108.508 habitantes⁵⁰, destes, 574 mil são idosos, acompanhando a média nacional, em torno de 14% da população. Sua extensão territorial é de 46.074.448 quilômetros quadrados, divididos em 78 municípios. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a densidade demográfica é de 76,25 habitantes por quilômetro quadrado e a taxa de crescimento demográfico é de 1,3% ao ano. A população urbana é composta por 83,4% dos habitantes, a população residente em áreas rurais corresponde a 16,6%⁵¹.

A população do Espírito Santo é composta por vários imigrantes, entre eles estão os italianos, alemães, africanos, poloneses, suíços, austríacos, belgas, libaneses, entre outros. O estado possui uma das maiores colônias italianas do Brasil (FRANCISCO, 2022).

Vitória, capital do Espírito Santo, totaliza 369.534 habitantes em 2021⁵², sendo a 4º cidade mais populosa do estado, e possui um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre as capitais do país. Contraditoriamente, o município apresenta uma das maiores taxas de homicídio do Brasil, consequência do desemprego, do crescimento desordenado, do tráfico de drogas e das desigualdades sociais⁵³.

As cidades do Espírito Santo com concentração populacional superior a 100 mil habitantes são: Vila Velha (414.586), Serra (409.267), Cariacica (348.738), Cachoeiro de Itapemirim (189.889), Linhares (141.306), Colatina (111.788), São Mateus (109.028) e Guarapari (105.286), conforme Francisco (2022).

Dados oficiais do governo do Estado⁵⁴, informam que a expectativa de vida da população estadual é de 73,7 anos e a taxa de mortalidade infantil é de

⁵⁰ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/> Acesso em 30 outubro de 2022.

⁵¹ Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/aspectos-populacao-espírito-santo.htm>. Acesso em 28 de outubro de 2022.

⁵² Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/vitoria/panorama> Acesso em 28 de outubro de 2022.

⁵³ Idem nota 50.

⁵⁴ Disponível em: <https://www.es.gov.br/es-em-dados> Acesso em 28 de outubro de 2022.

aproximadamente 17 óbitos a cada mil nascidos vivos. Cerca de 83,9% dos habitantes têm acesso a água tratada, 67,4% contam com o serviço de rede de esgoto. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual é de 0,802, fazendo com que o Espírito Santo apresente o 7º melhor IDH entre os estados do Brasil.

No tocante ao acolhimento institucional, o primeiro asilo no ES, foi criado em 1940, em Vitória. Intitulado como Sociedade de Assistência à Velhice Desamparada, conhecido popularmente conhecido como “Asilo dos Velhos” é uma entidade civil, beneficente, sem fins lucrativos, de direito privado, segundo dados da própria instituição, disponível em seu site (<https://asilodevitoria.org.br/pagina/exibir/3/sobre-nos>) Acesso em 30 de outubro de 2022.

No levantamento de dados da pesquisa dessa tese, junto ao Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas (PAIPI) do MPES, constatou-se que havia em 2019, 91 ILPIs no ES, abrigando 2.171 idosos. Entretanto, tivemos contato com os dados de 52 instituições que nortearam nossa pesquisa e análise de dados, conforme segue descrito nos tópicos que seguem.

a) Orientação teórico-metodológica

Em relação ao caminho percorrido, metodologicamente nosso estudo foi realizado no campo da pesquisa social, apoiado na tradição marxista. Como afirma Netto (2009),

O método implica, pois, para Marx, uma determinada *posição* (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele suas múltiplas determinações. [...] Porque procede pela descoberta das determinações, e porque, quanto mais avançada na pesquisa, mais descobre determinações – conhecer teoricamente é (para usar uma expressão cara ao Professor Florestan Fernandes) saturar o objeto pensado com suas determinações concretas [...]. (NETTO, 2009, p.689).

Como forma de desenvolver a pesquisa, construímos nosso “fio condutor” por meio do exercício de apreensão da realidade social em suas múltiplas determinações na sociedade capitalista, conforme referenciamos acima.

No lastro de Netto (2009), entendemos que

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: *o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto*. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a *reproduz no plano do pensamento*; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador *reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou* (NETTO, 2009, p. 674).

Pela via da pesquisa bibliográfica, pautamos as categorias teóricas: Estado social, política social, família, envelhecimento, além do debate sobre a PNAS e o Suas, como sistema que operacionaliza a PNAS e propõe as formas de acolhimento para a pessoa idosa, dentre outras, que mediaram e iluminaram a construção do objeto de estudo.

Tratou-se de uma pesquisa descritiva com abordagem qualitativa na medida em que a dinâmica do processo foi sendo analisada e captada em seu movimento histórico, com suas contradições. A pesquisa descritiva tem como objetivo a exposição das características de uma determinada população ou fenômeno, podendo também ser construída com a proposta de identificar possíveis relações entre variáveis. O estudo exploratório realiza descrições precisas da situação e procura descobrir as relações existentes entre os elementos que a compõem (GIL, 2012).

A dimensão qualitativa apresentou-se como uma possibilidade metodológica adequada que nos possibilitou analisar a rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o idoso no Estado do Espírito Santo e interpretá-la à luz de instrumentos teóricos e legais pertinentes. Martinelli (1994, p. 25), ao referir-se às pesquisas qualitativas, enfatiza que “muito mais do que descrever um objeto, buscase conhecer trajetórias de vida, experiências sociais dos sujeitos”, pois na pesquisa qualitativa o pesquisador é também “um sujeito da pesquisa”. Destaca que a pesquisa qualitativa permite que o profissional busque expressão e sentido dos processos, dos sujeitos e suas histórias.

Para empreender a caminhada, tomamos posse do método crítico dialético, por saber que é o mais propício para pesquisa dessa natureza, na área social. O materialismo histórico, faz-nos refletir sobre as contradições sociais que ocorrem na sociedade capitalista e que são fruto das determinações materiais da vida em sociedade, das relações sociais e do estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

Na sociedade capitalista, essa conquista material determina a situação econômica dos indivíduos de maneira contraditória pois quanto maior o desenvolvimento das forças produtivas, maior é a exploração proporcional do trabalhador; quanto mais se valoriza o valor, mais se desvaloriza o trabalho. Nas palavras de Marx, em *O capital*, “O valor de uso nunca deve ser tratado, portanto, como meta imediata do capitalismo. Tampouco o lucro isolado, mas apenas o incessante movimento do ganho” (MARX, 2008, p. 273).

Além disso, nos ensina o citado autor: “conforme a tese ontológica fundamental do materialismo histórico, a base sobre a qual se ergueria o edifício teria de ser a ciência das relações materiais de vida” (MARX, 2011, p. 31). Dessa forma, o materialismo histórico evidencia que as relações de produção engendradas na sociedade capitalista são fundamentais para delinear as relações extremamente antagônicas das classes sociais. Portanto, faz-nos refletir sobre as contradições da realidade e a relação entre teoria e prática.

Para Konder (2000), a dialética é a arte de demonstrar, por meio de uma tese e argumentação, definições que expressem claramente os conceitos implícitos na discussão, o que respalda a utilização desse método. Ele ainda destaca que o materialismo histórico se apoia na concepção dinâmica da realidade e nas relações dialéticas entre sujeito e o objeto, entre o conhecimento e a ação, entre teoria e prática.

Cabe mencionar com ênfase e relevância que a presente pesquisa se constitui, pela sua natureza, em uma pesquisa avaliativa, uma vez que tem como objetivo central a avaliação de uma política social.

Nesse sentido, faz-se oportuna a formulação de Boschetti, (2009), segundo a qual as políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais (BOSCHETTI et al, 2010). Portanto, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassa a mera disposição e utilização de métodos e técnicos racionais e operativos preocupados com a relação custo-benefício ou com parâmetros virtuais de “eficiência” e “eficácia”.

A avaliação de políticas sociais, na problematização da autora e em nossa concepção, deve situar-se na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia. Com base em Sweezy (1983), Boschetti defende que o princípio metodológico da investigação dialética da

realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo.

Na sua análise, portanto, um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo e desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto, conquistar o próprio significado e ao mesmo tempo conferir sentido a algo mais. Nesse sentido, argumenta: “todo fenômeno social analisado (e aqui se inserem as políticas sociais) deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 236).

Contribui bastante para os fins deste estudo a fecunda orientação teórico-metodológica da autora, para quem analisar as políticas sociais na perspectiva acima exposta, pressupõe, além da incorporação das dimensões enunciadas, conhecer a conformação da política social ou programa social avaliado, que outros autores (LAUTIER; THÉRET, 1993) designam de quadro institucional da política social. Esses aspectos, para efeitos didáticos, podem ser considerados como planos de análise que, no seu conjunto, atribuem sentido à gama de indicadores empíricos que os avaliadores podem lançar mão para subsidiar suas análises.

O caminho apontado por Boschetti (2009), mostra-se profícuo na medida em que possibilita: 1) buscar analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução.

Na proposição de Boschetti (2009), alguns aspectos podem ser destacados do quadro institucional e que se constituem em elementos empíricos de análise, quais sejam: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Nos limites da nossa pesquisa, o último aspecto não será objeto de análise.

Conforme já explicitado anteriormente, a especificidade da nossa análise buscou compreender a efetividade da proteção social especial de alta complexidade destinada a idosos que compõem o perfil dos abrigados, a estrutura e funcionamento

das instituições de acolhimento, o papel do Estado, a apropriação privada de uma Política Pública e as perspectivas que se colocam no horizonte social de uma população que envelhece submetida a carências materiais e humanas decorrentes da estrutura sócio-política e econômica vigente.

Os pontos centrais da abordagem norteadora da pesquisa compõem o roteiro que segue na íntegra no apêndice dessa tese⁵⁵.

No procedimento inicial inerente à pesquisa exploratória, fizemos uma revisão bibliográfica⁵⁶ e, sendo a temática do envelhecimento um campo vasto para o debate, aprouve definir o recorte de nossa pesquisa direcionando nosso olhar para as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) enquanto equipamentos de acolhimento institucional como suporte, efetivo ou não, no âmbito das políticas públicas para a velhice. Tal escolha se justifica pela importância dessas instituições no processo histórico da formação social, política e econômica da sociedade brasileira, como visto na discussão teórica e histórica.

Insta pontuar que, ainda que empiricamente, já sabíamos que o processo da pesquisa seria desafiador em função de uma pesquisa⁵⁷ prévia que apontou a escassa sistematização de documentos públicos sobre tais instituições.

Cabe lembrar oportunamente que, desde o início do ano de 2020, uma lastimável pandemia de Covid 19 assolou o mundo inteiro e, em especial, o Brasil. Tal fenômeno social impactou objetiva e subjetivamente nossas vidas como um todo e nossa metodologia de pesquisa de campo junto às ILPIs foi frontalmente afetada.

b) Caminho metodológico

Ainda que já tenhamos tratado desse tópico em nossa introdução, entendemos que, para um sentido mais lógico de análise e compreensão, faz-se aqui fundamental

⁵⁵ Buscamos analisar: 1. Características da estruturação da rede de proteção social especial para o idoso no ES; 2. Formas de monitoramento e fiscalização da oferta dos serviços; 3. Articulação intra e intersetorial; 4. Formas de financiamento; 5. Condições das ILPI.

⁵⁶ Autores como Boschetti *et al.* (2010); Camarano; Passinato (2004), Couto *et al.* (2012), IPEA (2018); MIOto (2010, 2015, 2018); Teixeira (2009, 2016), dentre tantos outros.

⁵⁷ Foram feitas, no processo de aproximação com o campo e tentativa de coleta de dados, diversas reuniões com membros do Ministério Público do estado do Espírito Santo (MPES), responsáveis pelo Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas (PAIPI), com servidores da SETADES e conselheiros do CEDDIPI, a fim de identificar as fontes primárias e secundárias de pesquisa. Nessas reuniões, identificamos diversas informações que serão oportunamente trabalhadas no capítulo correspondente à análise mais detida de dados.

compartilhar que o caminho metodológico empreendido para o levantamento de dados da pesquisa dessa tese foi longo e com alguns percalços.

Como já descrito introdutoriamente, nossa pesquisa teve início juntamente com o momento pandêmico de COVID-19 no Brasil, o que inviabilizou toda a perspectiva de uma pesquisa de campo junto às ILPIs e seus familiares, como também aproximação com os órgãos públicos de fiscalização das ILPIs.

Destacamos aqui que, ainda que em 2019 um pré-teste tenha sido aplicado para levantamento de dados junto à Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES), a operacionalização da pesquisa de campo e a prevista coleta de dados por meio de entrevista com seres humanos precisou ser totalmente redimensionada.

A frustração e a impotência criadas pelas condições objetivas de pesquisa nos fizeram, por vezes, estagnar diante do que era nossa expectativa inicial. Se o campo de pesquisa sempre é diferente de nossas expectativas; se, como pesquisadores experientes, somos previamente avisados quanto à incontornabilidade da realidade concreta em sua dinâmica própria, nesse caso, a “surpresa” pareceu demasiadamente trágica. Contudo, seguimos. Nessa nova empreitada, a pesquisa documental passou a ser nosso único caminho possível.

Uma das situações que se apresentaram nesse novo caminho foi constatar que há uma lacuna quanto ao controle social e fiscalização pelo poder público junto às ILPIs de caráter privado. Tal cenário ficou notório no processo de pesquisa ao estabelecermos contato com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIPI), SETADES, Vigilância Sanitária (que não atenderia aos objetivos da pesquisa) e também com o Ministério Público Estadual.

Após diversas reuniões virtuais com a promotora e servidores do MPES, encontramos o possível caminho com o trabalho de fiscalização do MPES junto às ILPIs cadastradas. Entretanto, tal fiscalização iniciou-se somente em 2018. Trata-se do relatório do PAIPI (Panorama de Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas), com mais de 90 variáveis analisadas em cada ILPI. Nesse sentido, cabe detalhar o processo de construção de dados.

c) Coleta de dados

Para levantamento de dados e com o intuito de mapear a rede de proteção social especial de alta complexidade para idosos no Estado do Espírito Santo, lançamos mão da pesquisa documental, com análise de fontes secundárias, como documentos de governo, dados do IBGE, particularmente, relatórios de gestão da Secretaria Estadual de Assistência Social, cadastro das ILPIs junto às Secretarias, e o Censo Suas.

c.1) Quanto aos municípios analisados

Os dados acerca das Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas (ILPIs) foram retirados do banco de dados do Ministério Público, o PAIPI (Panorama de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas). Esse banco de dados foi construído com base nos questionários aplicados durante as fiscalizações das instituições de acolhimento de idosos por todo o estado.

O instrumental de coleta de dados é dividido em 9 seções, subdivididas em questões específicas⁵⁸:

1. Da Identificação e Documentação da Instituição;
2. Das Finanças da Instituição;
3. Da Capacidade de Atendimento;
4. Dos Recursos Humanos e Adequação ao Serviço;
5. Das Condições da Edificação;
6. Dos Critérios para Admissão;
7. Das Rendas dos Residentes;
8. Do Atendimento Personalizado;
9. Da Integração com a Rede socioassistencial e de Saúde.

Dos 34 municípios capixabas que possuem instituições de acolhimento de idosos, foi possível analisarmos 13 em função da fragilidade/falta das respostas nos questionários do MPES (tal universo correspondendo a 38% dos municípios com ILPIs. Vale destacar que, somente municípios de médio e grande porte que possuem gestão plena do Suas, podem ter este tipo de equipamento social), divididos por oito microrregiões, quais sejam: 1) Região Metropolitana: municípios de Cariacica;

⁵⁸ O instrumental completo, com todas as questões, encontra-se nos anexos.

Guarapari; Serra; Vila Velha; Vitória; 2) Região Central Sul: municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Castelo; 3) Região do Rio Doce: município de Linhares; 4) Região Centro-Oeste: município de Colatina; 5) Região Sudeste Serrana: município de Afonso Cláudio; 6) Região Noroeste: município de Nova Venécia; 7) Região Litoral Sul: município de Piúma; 8) Região do Caparaó: município de São José do Calçado.

c.2) Quanto às instituições analisadas

Ao todo, tivemos contato com os dados de 52 instituições⁵⁹ referentes aos anos de 2018 e 2019. Foram analisadas todas as instituições que, àquela época, constavam no banco de dados referente aos municípios de São José do Calçado, Piúma, Nova Venécia, Afonso Cláudio, Colatina, Linhares, Castelo e Cachoeiro de Itapemirim.

Com relação às instituições dos municípios da região metropolitana, em especial, foi adotado um procedimento diferente de escolha. Como o número de instituições é maior do que nas demais localidades (mais de 100 questionários aplicados nos anos de 2018 e 2019, enquanto as demais regiões, juntas, apresentam em torno de 67 questionários aplicados nesse mesmo período), utilizamos um critério de elegibilidade para análise: apenas analisamos os questionários de instituições que os tivessem respondido o mínimo de 60% das questões.

Tal procedimento foi possível uma vez que o banco de dados utilizado dispunha de um indicador de percentual de respostas por instituição e também por microrregião.

c.3) Quanto aos dados coligidos

O questionário dispõe de informações a respeito da identificação e documentação da instituição (como endereço, razão social, data de fundação, natureza jurídica, modalidade e alvarás), das finanças (se recebe recurso público e doações, além de quanto e de quem recebe), da capacidade de atendimento, do corpo de profissionais e profissionais, das atividades recreativas e serviços de saúde ofertados, das condições do imóvel, dos critérios de admissão (idade e motivos de

⁵⁹ A tabela completa com a identificação das instituições que responderam ao questionário encontra-se no apêndice D dessa tese.

acolhimento), dos valores cobrados pelo serviço, da renda dos residentes, dentre outras.

Definimos os seguintes dados descritos como os interessantes para as análises:

- a) época de fundação;
- b) natureza jurídica;
- c) regimento interno;
- d) programas inscritos no CMPI ou CEPI;
- d) inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social;
- e) recebimento de recurso público, doações e outras fontes;
- f) receita e despesas totais médias mensais;
- g) idosos por grau de dependência; número de funcionários;
- h) realização de atividades de lazer/cultura, na comunidade e de serviço social;
- i) tipo de imóvel;
- j) condições da edificação quanto a habitabilidade e acessibilidade;
- k) se aceita pessoas com menos de 60 anos;
- l) Idosos que não possuem renda;
- m) se a instituição recebe o benefício do residente com ou sem procuração;
- n) utilização de BPC ou outros responsáveis pelo pagamento dos serviços assistenciais;
- o) sobre o atendimento personalizado e, por fim,
- p) quais os serviços são contemplados pela instituição.

Alguns desses dados serão apresentados juntos e em uma ordem que não obedece à descrita acima, mas por critérios de afinidade. Após a coleta de dados, organizamos as categorias de análise para conclusão deste processo de investigação. Tomamos como referência a sistematização e análise qualitativa dos dados⁶⁰, concordando com Boschetti (2009) que, ao nos referirmos às políticas sociais, estas não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim, como partes estruturais do todo.

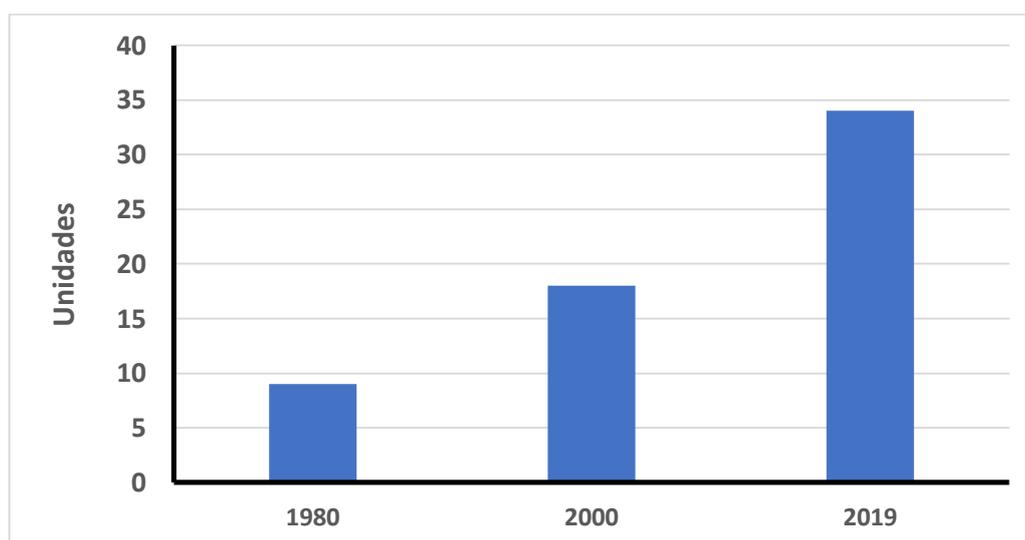
⁶⁰ Para isso, é importante definir as categorias de interesse que dialoguem diretamente com os objetivos da pesquisa, além de uma vinculação direta com os pressupostos teóricos. Portanto, há uma direção para o conteúdo obtido nas entrevistas. Nossa intenção é aprofundar e analisar os dados obtidos a partir de uma análise que possibilite problematizar, mediante ao que preconiza o Suas, as formas de efetivação do acolhimento institucional no ES.

Da identificação e documentação da instituição

a) Data de fundação/criação

Quanto à data de criação das ILPIs, ficaram nítidos três marcos temporais que evidenciaram uma tendência de aumento após os anos de 1980 e a franca expansão das ILPIs após o ano 2000. Identificamos que até o ano de 1980, havia um total de nove instituições no estado do Espírito Santo.

Gráfico 1: Data de Fundação das Instituições Analisadas



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Conforme se pode notar no gráfico 1 até o ano de 1980 haviam apenas 9 ILPIs no ES. Entre os anos de 1980-2000, houve a criação de mais 9 ILPIs no estado, que somadas, totalizam, num prazo de 20 anos, 18 instituições.

Esse movimento teve um aumento numa escala de progressão geométrica entre os anos de 2001 e 2019, com a criação de mais 34 instituições, conforme demonstra o Gráfico 1. Tal aumento no número de instituições criadas demonstra que a demanda por abrigo institucional de idosos acompanha essa tendência.

Ao nosso ver a explicação para o cenário apontado é multifatorial. Por um lado, o aumento da longevidade a partir de 2000 já é uma tendência consumada – o país tem aumentado cada vez mais a expectativa de vida. Por outro lado, e acompanhando essa tendência, a partir de diversas iniciativas reflexivas sobre as necessidades

especiais que idosos possuem, passa-se a desenvolver uma atenção sobre a qualidade de vida desse segmento, até então, não constitutiva de uma pauta relevante.

Um elemento estruturante e estrutural que pode ter aberto uma nova etapa quanto ao debate sobre o *care* ou os serviços de cuidados foi um amplo processo de amadurecimento não quanto à legalidade, mas quanto à legitimidade moral do *care* pago, incluindo o trabalho de instituições ou cuidadores autônomos na área de cuidados de pessoas. Nas palavras de Zelizer (2012):

Tendo o *care* pago se tornado social e moralmente legítimo, agora as feministas não defendem mais a necessidade de sua remuneração, daqui pra diante, elas procuram enfatizar o montante e a forma de pagamento, e o estudo das relações *reais* de *care* pago. O problema não está, dizem elas, no fato do dinheiro estar implicado e, sim, em identificar qual o sistema de pagamento que é utilizado na relação de *care*. Para que o *care* saia de seu gueto de marginalidade econômica, elas defendem vigorosamente sua fundamental significação econômica e seu conteúdo econômico variado (ZELIZER, 2012: 26).

Tal amadurecimento pode expressar, por um lado, a compreensão quanto à necessidade de cuidados especializados para amparo e assistência à pessoa idosa e, por outro, a incapacidade de as famílias – seja por despreparo técnico ou por hipossuficiência financeira – proverem todas as necessidades de pessoas em uma condição, sobretudo, de saúde que exige maior atenção.

Acompanhando a evolução do ordenamento jurídico nacional, podemos perceber um franco desenvolvimento de leis que protegem a pessoa idosa em sua condição física, mental, emocional e material no mesmo período em que é verificado um salto na quantidade das instituições analisadas. A construção de legislação social que protege a pessoa idosa nesse mesmo período histórico parece ser indicativa do processo de desenvolvimento democrático de uma consciência política e social quanto aos direitos e necessidade de proteção da pessoa idosa.

Dentre as leis brasileiras de proteção à pessoa idosa, destaca-se a própria Constituição (BRASIL, 1988); a Política Nacional do Idoso instituída pela Lei 8842, de 1994; a Lei de Prioridade de Atendimento às Pessoas com Deficiência, aos Idosos, Gestantes e Lactantes, instituída pela Lei nº 10.048, de 2000; o decreto nº 4.227, de 2002, que institui o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); o Estatuto do Idoso, instituído pela Lei nº 10.741, de 2003; o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pelo Decreto nº 6.214, de 2007; e o Fundo Nacional do Idoso, instituído pela Lei nº 12.213, de 2010.

Na Constituição Federal, é possível identificar alguns trechos que protegem a pessoa idosa: “Art. 76. § 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso” (BRASIL, 1988). Esse artigo refere-se à eleição de candidato à presidência da república do país e dá, em caso de empate, vitória ao candidato mais idoso.

Já o artigo 203 da CF, que trata da assistência social, menciona a obrigatoriedade dessa modalidade de proteção social por parte do Estado a segmentos sociais considerados vulneráveis, dentre eles, a pessoa idosa:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
[...]
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Se, no entanto, no artigo 203 evoca-se a prestação positiva de direitos por parte do Estado em relação à pessoa em situação de vulnerabilidade, nos artigos 229 e 230, nota-se a evocação da unidade familiar na obrigatoriedade do cuidado dos entes nessa mesma situação, sugerindo que os programas de amparo a pessoas idosas sejam executados preferencialmente em seus lares:

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.
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. § 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares (BRASIL, 1988).

A Política Nacional do Idoso instituída seis anos após a Constituição Federal de 1988 pela Lei 8842, em 1994, informa em seu artigo 1º que “tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” (BRASIL, 1994).

Além dos capítulos que versam sobre sua finalidade, princípios e diretrizes, organização e gestão, a Política Nacional do Idoso prevê as ações governamentais

que darão base ao Estatuto da pessoa Idosa⁶¹, instituído pela Lei 10.741 quase 10 anos depois, em 2003 (BRASIL, 2003). Tal Estatuto é “destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos”, com vistas a garantir no ordenamento jurídico brasileiro tais direitos. Seus Títulos e Capítulos revelam especial prioridade à pessoa idosa no atendimento pelo Estado através de políticas públicas e na sua relação com a sociedade em geral.

No que se refere ao título II – direitos Fundamentais, capítulo I – do direito à vida, o artigo 9º assegura que “**É obrigação do Estado**, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade. ” (BRASIL, 2003. Grifos nossos). O Estatuto prevê, conceitua e regulamenta ainda, aspectos relativos aos direitos de liberdade, alimentos, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, profissionalização e trabalho, previdência social, assistência social (que, inclusive, menciona a Loas), habitação, transporte.

O título III dispõe sobre as medidas de proteção à pessoa idosa, o título IV trata da política de atendimento ao idoso e define, em seu capítulo II, os parâmetros de atuação das entidades de atendimento ao idoso; o capítulo III, sobre a fiscalização dessas entidades; o capítulo IV, sobre a apuração judicial de irregularidades.

O título V do estatuto dispõe sobre o acesso da pessoa idosa à justiça e, em seu capítulo II, prevê a atuação do ministério público.

O título VI, em especial, tipifica o que pode ser considerado crime contra a pessoa idosa e fixa as penas para eles, pontuando que aqueles cujas penas não ultrapassem quatro anos de pena privativa de liberdade sejam tratados pela lei 9099 (BRASIL, 1995), que trata de crimes de “menor potencial ofensivo”.

Cabe mencionar que, entre a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e o Estatuto da pessoa Idosa (2003), foi promulgada uma lei que revela um amadurecimento da parte do Estado quanto à necessidade de proteção a alguns segmentos vulneráveis da população, dentre eles a pessoa idosa. Trata-se da Lei 10.048, de novembro de 2000. (BRASIL, 2000).

⁶¹ É relevante informar que a partir do dia 22 de junho do ano de 2022 a Lei nº 14.423 passou a Alterar a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. (BRASIL, 2022). Ver: BRASIL. **Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022**. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art2. Acesso em 23 jul. 2022.

Somam-se a isto as lutas dos movimentos de mulheres e movimentos feministas que vêm desenvolvendo uma crítica no âmbito da Teoria da Reprodução Social (BATTACHARYA, 2014), do “trabalho considerado feminino” (FALQUET, 2008), da Divisão Sexual do Trabalho (HIRATA; GUIMARÃES, 2012) e do *care* (ZELIZER, 2012) em relação ao trabalho doméstico não/mal remunerado das mulheres e que fazem emergir questionamentos quanto à naturalização das tarefas relativas aos cuidados de idosos, doentes, crianças e pessoas com necessidades especiais ser exclusiva das mulheres.

b) Natureza jurídica

Para atendimento à pessoa idosa, além dos Creas, existem, os Centro Dia. Previstos na Política Nacional do Idoso (Lei Nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994), como uma modalidade não-asilar de atendimento para o idoso dependente ou que possua deficiência temporária e necessite de algum tipo de assistência.

Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade, são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário (BRASIL, 2005, p. 38).

Nessa perspectiva, de acordo com o MDS⁶², o serviço de acolhimento institucional, deve ser organizado em diferentes modalidades de equipamentos sociais e, destinam-se a famílias e/ou indivíduos afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. A organização do serviço deve garantir atendimento em pequenos grupos, favorecer o convívio familiar e comunitário, privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/ etnia, religião, gênero e orientação sexual.

Deve ainda ser ofertado em unidade inserida na comunidade com características residenciais, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. Os Serviços de Acolhimento devem ainda, garantir o acesso dos moradores a todos os serviços essenciais, como

⁶²Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/unidades-de-acolhimento/servico-de-acolhimento-para-pessoas-idosas> Acesso em 05 maio 2019.

educação, saúde, trabalho, habitação, dentre outros, e em comum com os demais cidadãos.

O Site do MDS⁶³ ainda sustenta que o objetivo do serviço de acolhimento deve ser de acolher e garantir proteção integral; contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; possibilitar a convivência comunitária; promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais; favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia; promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público.

Especificamente para a pessoa idosa, o **serviço de acolhimento institucional** encontra-se padronizado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. operacionalizado por Instituições de Longa Permanência para idosos (IPLI), nas seguintes modalidades, conforme MDS:

1. Casa Lar: Atendimento em unidade residencial para atendimento de grupos de até 10 idosos. Deve contar com pessoal habilitado, treinado e supervisionado por equipe técnica capacitada para auxiliar nas atividades da vida diária;

2. Abrigo Institucional: Atendimento em unidade institucional com característica domiciliar que acolhe idosos com diferentes necessidades e graus de dependência. Deve assegurar a convivência com familiares, amigos e pessoas de referência de forma contínua, bem como o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade. A capacidade de atendimento das unidades deve seguir as normas da Vigilância Sanitária, devendo ser assegurado o atendimento de qualidade, personalizado, com até quatro idosos por quarto.

3. República: Destinada a pessoas idosas que tenham condições de desenvolver, de forma independente, as atividades da vida diária, mesmo que requeiram o uso de equipamentos de autoajuda. O serviço objetiva a autonomia de seus residentes incentivando sua independência ao funcionar num sistema que

⁶³ Idem acima

permite que seus moradores tomem as decisões com relação ao funcionamento da unidade de maneira conjunta.

De acordo com dados do MDS⁶⁴, o serviço de acolhimento nas **Instituições Longa Permanência (ILPIs)**, destina-se a pessoas idosas (60 anos ou mais) de ambos os sexos, independentes ou com algum grau de dependência. O acolhimento deverá ser adotado como uma medida excepcional, quando esgotadas todas as possibilidades de autossustento e convívio com os familiares. É previsto para as pessoas idosas que não têm condições para permanecer com a família, pois passaram por situações de violência e negligência, estão em situação de rua ou de abandono.

Em termos gerais, acolhimento institucional deve assegurar um atendimento personalizado, e suas edificações devem ser organizadas, de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos e às necessidades dos idosos, com a oferta de condições de acessibilidade e privacidade, habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, bem como favorecer o convívio familiar e comunitário local.

No tocante às atividades e ações desenvolvidas pelas ILPIs, os princípios e diretrizes definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e pela Política Nacional do Idoso (PNI), estabelecem que as Instituições Longa Permanência (ILPIs), que desenvolvem qualquer tipo de atividade/ação com a pessoa idosa (serviço, programa, projeto ou benefício), devem ser fiscalizadas pelo Ministério Público, Vigilância Sanitária, Conselhos de defesa de Direitos. Devem ter relatório sobre onde e como se efetiva o atendimento à pessoa idosa, se a finalidade e o alcance da garantia de direitos e necessidades básicas dos idosos têm sido atendidas, bem como atividades que possibilitem formas de inclusão social.

Deve-se também destacar a capacidade de atendimento dos programas, projetos ou benefícios ofertados, o tempo de duração das atividades, além do quadro de profissionais envolvidos (especialidades e funções) e descrever se estabelece a participação dos idosos nas atividades.

Além disso, tais instituições devem dispor de uma equipe de profissionais, com vínculo formal de trabalho, a fim de desempenharem atividades fundamentais para a qualidade de vida do idoso. De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária

⁶⁴<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/unidades-de-acolhimento/servico-de-acolhimento-para-pessoas-idosas> Acesso em maio de 2019

(ANVISA)⁶⁵, é fundamental observar as orientações prescritas na Resolução de Diretoria Colegiada (RDC 283/2005), que classifica o grau de dependência para cada grupo de idosos:

- **Grau de dependência I:** Um cuidador para cada 20 idosos, ou fração, com carga horária de 8 horas /dia;
- **Grau de dependência II:** Um cuidador para cada 10 idosos, ou fração por turno;
- **Grau de dependência III:** Um cuidador para cada 6 idosos, ou fração, por turno.

No tocante à regulamentação técnica para funcionamento das ILPIs, a Lei 10.741⁶⁶ de 1º de outubro de 2003, dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa, determina que as Instituições de Longa Permanência (ILPIs) governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso, estão sujeitas a inscrição junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e na sua ausência ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa.

A Loas estabelece a primazia da responsabilidade Estatal no artigo 5º, inciso III, em cada esfera de governo, no sentido de concretizar essa política e assegurar condições institucionais, políticas e financeiras em seus diferentes níveis de esfera, haja vista que só o Estado pode garantir o direito, assegurando ao usuário dessa política amparo legal para reivindicação desses direitos (BOSCHETTI, 2003).

Nessa perspectiva, a construção do Suas, poderia representar a efetivação do compromisso com o paradigma da universalização do direito à proteção social fundada na cidadania, com o intuito de superar o assistencialismo e garantir políticas públicas, como política de Estado.

Segundo a PNAS (2005), a estrutura populacional é um importante indicador para a Política de Assistência Social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico de valorização do solo em todo território nacional. As altas taxas de urbanização nos municípios passam a ser produtores e reprodutores de um processo de precarização das condições de vida.

Diante da enorme extensão geográfica e das grandes diferenças existentes entre os municípios e estados, o Suas organiza ações considerando as

⁶⁵ http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_283_2005_COMP.pdf/a38f2055-c23a-4eca-94ed-76fa43acb1df Acesso em maio de 2019.

⁶⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm Acesso em: 03 maio 2019

especificidades regionais e o tipo de proteção de que elas precisam. É a chamada territorialização. Assim, buscando superar a fragmentação da política, a operacionalização será efetivada por meio de redes, com base no território. Isso posto, a Política Nacional da Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza (BRASIL, 2005).

De acordo com Sposati (2006), outra modificação após a implantação do Suas foi a proposta de financiamento da União para Estados e Municípios, para acabar com a transferência de recursos federais pela via de convênios. Assim, a transferência de recursos federais será realizada fundo a fundo para os municípios habilitados, de acordo com os níveis de atenção.

Para efetivar o Suas, o governo federal estabeleceu duas formas de financiamento na assistência social, a saber: a) Fundo a fundo direcionada para os serviços sócio- assistenciais; e b) valor de transferência em benefício direto ao cidadão” (SPOSATI, 2006, p. 97). Assim têm-se duas formas de transferência, uma entre fundos públicos e outra por operação bancária (Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil) com o recebimento direto pelo beneficiário.

Além da habilitação e do financiamento, outro movimento que a autora destaca, com relação à implantação do Suas, situa-se no campo da construção das regulações da gestão da Assistência Social como política pública. A normatização do artigo 3º da Loas, especifica a característica, natureza e identidade de uma entidade de Assistência Social, que difere da entidade beneficente de Assistência Social. Esta é uma questão de interesse de várias entidades, principalmente as que prestam serviços de saúde e educação, devido às isenções de taxas, impostos e da cota patronal junto ao INSS.

Convém ressaltar que nem todos esses sistemas estão operando, mas pode-se perceber um considerável avanço. Para Carvalho (2006), o Suas representa um avanço, mas introduz enormes tensões na sua operacionalização, como dificuldades e restrições.

De acordo com Carvalho (2006:126),

[...] uma primeira restrição encontra-se no fato de que o Suas propõe uma regulação voltada a padronização dos serviços assistenciais no território nacional; não favorece o fortalecimento do pacto federativo pela via de uma nova cultura política de gestão pautada em autonomias partilhadas entre esferas de governo.

Compactuamos com a visão da autora que ainda prevalece no país uma cultura fortemente centralizada, que emperra a municipalização da política pública de Assistência Social. Outro fator apontado pela autora é o fato de que não há uma descentralização com fortalecimento do pacto federativo sem que os estados tenham papel decisivo e explícito na condução da política de Assistência Social. O papel dos estados está secundarizado, sendo que ora operam os serviços de alta complexidade, ora atuam nas bordas da política, com ações de capacitação de recursos humanos (CARVALHO, 2006).

Ainda na visão da mesma autora, “[...] a intenção da política social se deslocou da consigna *de igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, para a equidade que significa igualdade de resultados na ponta da atenção ofertada aos cidadãos*” (CARVALHO, 2006, p. 128).

Conforme já destacado anteriormente, Pereira (2003) reforça que embora etimologicamente a equidade possa ser considerada como sinônimo de equanimidade, isto é, a disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada um, a equidade como um conceito orientador das políticas públicas progressistas tem mais a ver com aquele antigo preceito de Marx: numa sociedade de classe todo direito igual tem efeitos desiguais, porque consiste na aplicação de uma regra única a pessoas diferentes que, de fato, não são nem idênticos e nem iguais. “Sendo assim, o direito igual, típico do direito burguês, é uma violação da igualdade e da justiça” (MARX, 2008).

O que para Pereira (2008) se explica pelo fato de que a igualdade não pode ser perseguida sem o protagonismo do Estado, não há como prover direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem e libertem indivíduos e grupos da situação de necessidade e do estigma que surge a partir de atendimentos sociais sem compromisso com a cidadania. E ao tentar conhecer a modalidade (pública, privada, filantrópica) das ILPIs em cada estado, buscaremos demonstrar que a primazia do protagonismo do Estado, não é uma realidade em tempos neoliberais e que o abrigo de idosos fica sob responsabilidade da iniciativa privada por intermédio das Casas de Repouso e de Organizações Não Governamentais.

Fazendo uma comparação quanto à tipologia da natureza jurídica das instituições fundadas no ano de 2018 e 2019, verificamos a ausência de novas ILPIs públicas e uma tendência de estabilidade no predomínio de instituições privadas com fins lucrativos.

Se no ano de 2018 tínhamos 66,67% de instituições privadas com fins lucrativos e 33,33% de instituições privadas sem fins lucrativos, no ano de 2019 os percentuais pouco se alteraram, sendo 68,75% de instituições privadas com fins lucrativos e 31,25% sem fins lucrativos.

A reflexão que se coloca parte do princípio que, a despeito do envelhecimento da população brasileira, do agravamento da situação econômica e social das famílias, da inserção da mulher no mercado de trabalho, dos ditames do Estado mínimo com redução e restrição de direitos, conforme já tratado em nosso debate, a pergunta que se levanta é: quem vai cuidar dessa demanda? Será que a estrutura que se constrói dará conta do envelhecimento? Por que temos mais instituições privadas com fins lucrativos? Elas contemplam todas as demandas do cuidado com a velhice? Por que as entidades filantrópicas são minoritárias e as públicas inexistentes? De que forma as demandas crescentes da velhice indigente e vulnerável serão atendidas? Quais padrões protetivos se vislumbram? E mais, quem arcará com esse ônus?

Diante dos questionamentos expostos, pode-se inferir que os direitos sociais garantidos na Constituição Federal não chegam a ser efetivados em sua plenitude na vida dos sujeitos de direito. A adoção de medidas neoliberais nos anos 1990, caracterizadas por políticas de abertura ao mercado internacional, redução das funções do Estado, reformas fiscais, privatizações, entre outras, se traduzem nessa atualidade, na negação de direitos nas diversas políticas públicas e sociais, bem como consequências no mundo do trabalho e portanto, aumento da pobreza do povo brasileiro.

Como resultado, as políticas sociais se constituem pelo padrão da subordinação do social ao econômico, o social é refilantropizado⁶⁷, despolitizado e despublicizado. Além disso, o padrão compensatório e seletivo direciona as políticas sociais aos mais pobres dos pobres, aqueles que não dispõem de meios de competir no mercado de trabalho.

Assim, o que se observa é o

[...] deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído – lugar da ação, da intervenção, da crítica, da polêmica e do dissenso – para o lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas de filantropia (YAZBEK, 2006, p. 129).

⁶⁷ Para uma discussão mais aprofundada da questão ver Montaño (2002: 197).

Verifica-se que esse “deslocamento” se manifesta por meio da expansão do terceiro setor, fenômeno que adquiriu visibilidade social no contexto de redução do Estado, de reestruturação do capitalismo, reestruturando também o sistema de proteção social e a política social em geral.

Um novo consenso em torno da política social foi aparentemente alcançado na maior parte da Europa e na sociedade moderna, sob a forma de uma abordagem mista de bem-estar, já indicada anteriormente como pluralismo de bem-estar.

Para Pereira (2003), esse modelo visa retirar a centralidade do Estado, prevendo também a participação, ou corresponsabilidade do mercado, das organizações não governamentais e dos setores não mercantis, para gestar a política social.

Corresponsabilidade, que, em nossa análise, pautada em Montaño (2002) e Pereira (2003), se traduz na desresponsabilização do Estado, como ente que deve garantir políticas públicas para o seu povo. O que paira é a disseminação da ideologia em que a sociedade civil deve ser responsável pela questão social, o que legitima a lógica neoliberal. Nessa perspectiva, Montaño (2002) analisa que as respostas à questão social são privatizadas e transferidas à sociedade civil, que vende ou fornece gratuitamente os serviços sociais para mitigar o vácuo que o Estado minimizado deixa na previdência social e nos serviços socioassistenciais.

O que fica nítido é que o velho, ideológico e intencional discurso da escassez de recursos - a partir da crise do Estado - é apontado como justificativa para a não efetivação da responsabilidade social do Estado. Assim, efetua-se por um lado, a ampla comercialização dos serviços sociais prestados, e por outro o acelerado crescimento de entidades do terceiro setor.

Nesse contexto, ganham destaque as organizações do terceiro setor no enfrentamento da questão social. Esta então, não passa mais pela responsabilidade exclusiva do Estado, mas como uma corresponsabilidade entre o Estado e a sociedade civil.

O que é destacado por Montaño (2002, p. 187) é a “configuração de uma nova modalidade de trato à questão social”. Ainda, segundo o autor, o fato é que se presencia uma refilantropização social à medida que os indivíduos que não dispõem de condições de comprar os serviços privados de qualidade transferem para a

sociedade civil a iniciativa de assisti-los, mediante práticas filantrópicas e caritativas do terceiro setor.

Se por um lado, as políticas sociais são conquistas obtidas pela classe trabalhadora, são, por outro lado, necessárias ao capital, pois, além de possibilitar a reprodução da classe trabalhadora e dividir, assim, o custo da reprodução da força de trabalho entre burguesia e Estado, possuem outras tantas funções: incentivar o consumo, além de servir também como mecanismo de controle e consenso possibilitando assim a hegemonia da ideologia burguesa.

É em função desse caráter contraditório das políticas sociais na sociedade capitalista que não se pode perder de vista a sua importância para a classe trabalhadora. A conquista da Assistência Social como política pública é apenas o início de um grande caminho a ser percorrido na emancipação de sujeitos e efetivação de direitos sociais.

c) Quanto ao Regimento interno

Em nossa investigação, procuramos saber, das instituições analisadas, quantas possuíam regimento interno e, dessas que possuíam, em quantas o regimento estava em conformidade com as normas.

O resultado de nossa investigação pode ser visto na tabela 1, abaixo.

Tabela 1: Regimento interno das ILPIs

| Regimento Interno | | | |
|-----------------------------------|--------|------------|-------------------------------|
| Ano | Possui | Não Possui | Em Branco |
| 2018 | 39 | 3 | 3 |
| 2019 | 48 | 0 | 0 |
| Regimento de acordo com as regras | | | |
| Ano | Sim | Não | Em Branco/Não Soube Responder |
| 2018 | 24 | 15 | 0 |
| 2019 | 22 | 25 | 1 |

FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Em 2018 analisamos dados de 45 instituições quanto ao Regimento Interno. Destas, 39 instituições possuíam regimento, 3 não possuíam e outras 3 ILPIs deixaram em branco esse campo da pesquisa. Os dados também revelaram que apenas 24 ILPIs apresentavam esses regimentos dentro das normas preconizadas.

Já em 2019, todas as 48 instituições analisadas, responderam que possuíam regimento, mas apenas 22 delas estavam de acordo com as normas.

Esses números expressam uma tendência importante de mudança das instituições em face não apenas do ordenamento jurídico, mas de uma ética em relação aos direitos da pessoa idosa. Se, por um lado, em 2022, foi criada uma lei que altera o termo “idoso” e o substitui por “pessoa idosa” no Estatuto da Pessoa Idosa, por outro lado, a proteção do Estado a eles em face dos interesses de instituições se retraiu.

Cabe mencionar, com grande importância, que, das legislações construídas pela ANVISA, como a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 283, de 26 de setembro de 2005; e a RDC 63/2011 – que dispõe sobre os requisitos de boas práticas de funcionamento para os serviços de saúde foram revogadas no ano de 2021 durante o governo de Jair Bolsonaro (ANVISA, 2021)⁶⁸.

d) Quanto à inscrição no Conselho Municipal de Políticas para o Idoso (CMPI) ou Conselho Especial de Políticas para o Idoso (CEPI) e Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social

No tocante à regulamentação técnica para funcionamento das ILPIs, a Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa, determina que as Instituições de Longa Permanência (ILPIs) governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso, estão sujeitas a inscrição junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e na sua ausência ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa.

A Loas estabelece a primazia da responsabilidade Estatal no artigo 5º, inciso III, em cada esfera de governo, no sentido de concretizar essa política e assegurar condições institucionais, políticas e financeiras em seus diferentes níveis de esfera, haja vista que só o Estado pode garantir o direito, assegurando ao usuário dessa política amparo legal para reivindicação desse direito (BOSCHETTI, 2003).

⁶⁸ ANVISA. **Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)**. Publicado em 19/11/2020 12h12. Atualizado em 29/07/2021 15h06. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos> . Acesso em 10 jun. 2022.

Nessa perspectiva, a construção do Suas poderia representar a efetivação do compromisso com o paradigma da universalização do direito à proteção social fundada na cidadania, com o intuito de superar o assistencialismo e garantir políticas públicas, como política de Estado.

Segundo a PNAS (2005), a estrutura populacional é um importante indicador para a Política de Assistência Social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico de valorização do solo em todo território nacional. As altas taxas de urbanização nos municípios passam a ser produtores e reprodutores de um processo de precarização das condições de vida.

Na análise de dados desta pesquisa, ao comparar os anos de 2018 e 2019, notamos um discreto aumento no número de programas das instituições inscritos no respectivo Conselho Municipal de Políticas para o Idoso ou no CEPI.

Em relação à inscrição da instituição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), trazemos como hipótese que as instituições que deixaram o respectivo campo em branco não estavam inscritas. Se isso for válido e somarmos os dois campos, nota-se uma maioria absoluta de instituições não inscritas tanto em 2018 (68,88% campo em branco e 2,22% não inscritas, totalizando 71,1%) quanto em 2019 (66,66% campo em branco e 4,16% não inscritas, totalizando 70,76%). Quanto ao percentual de instituições inscritas, observou-se um total de 28,90% em 2018 e de 29,24% em 2019.

A taxa insignificante de inscrição destas instituições no CMAS indica, em nossa análise, um deslocamento do entendimento do cuidado de idosos enquanto uma tarefa das políticas públicas e, portanto, responsabilidade do Estado e suas instâncias (estaduais e municipais) no que tange à fiscalização das instituições e a passagem de sua incorporação à dinâmica do mercado. Caberia uma pesquisa de outra natureza junto às instituições para compreender a visão e o entendimento de seus responsáveis legais quanto à relevância de sua inscrição junto ao CMAS e suas consequências.

e) Plano de Atendimento Individualizado ao Idoso (PAII)

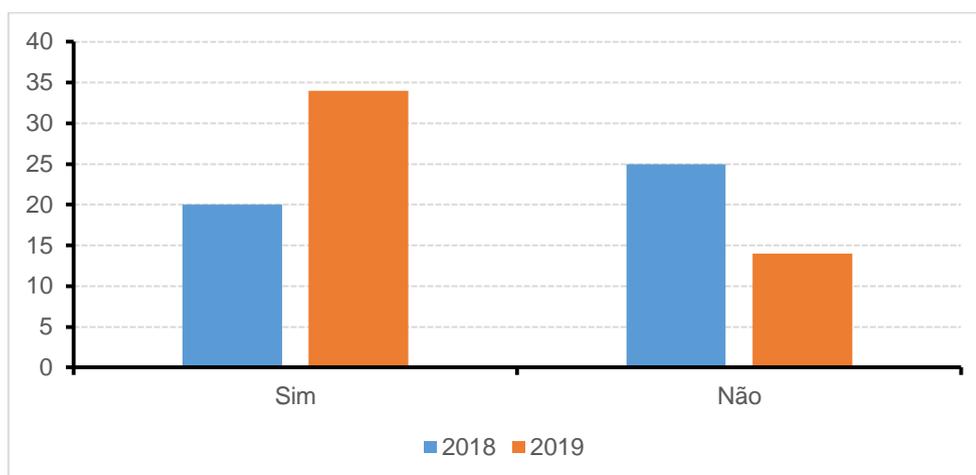
O PAII é preconizado na Tipificação Nacional de Serviços Sócio Assistenciais (BRASIL, 2014) como trabalho social essencial ao serviço de acolhimento institucional para pessoas idosas:

Acolhida/Recepção; escuta; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; desenvolvimento do convívio familiar, grupal e social; estímulo ao convívio grupal e social; estudo Social; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; protocolos; acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados; referência e contrarreferência; elaboração de relatórios e/ou prontuários; trabalho interdisciplinar; diagnóstico socioeconômico; Informação, comunicação e defesa de direitos; orientação para acesso a documentação pessoal; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; inserção em projetos/programas de capacitação e preparação para o trabalho; mobilização para o exercício da cidadania; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (BRASIL, 2014).

Entre os anos de 2018 e 2019, verificou-se uma tendência de aumento de instituições que possuíam um Plano de Atendimento Individualizado ao Idoso (PAII) com registro da história de vida, de suas características, perfil socioeconômico, escolaridade. Se em 2018, apenas 42% das instituições declararam que possuíam tal plano (contra 58% que não possuíam), no ano de 2019, verificamos que 69% declararam ter o referido plano em suas práticas (contra 31% que declararam não ter), evidenciando, com aumento de 64% no número de instituições que disponibilizavam o PAII, uma tendência de inversão da perspectiva institucional quanto à importância de tal instrumento.

É sabido que não há previsão legal mais específica que positive a elaboração do Plano de Atendimento Individual ao idoso. Entretanto, é um instrumento garantidor do atendimento personalizado preconizado no art. 50, V do Estatuto do Idoso.

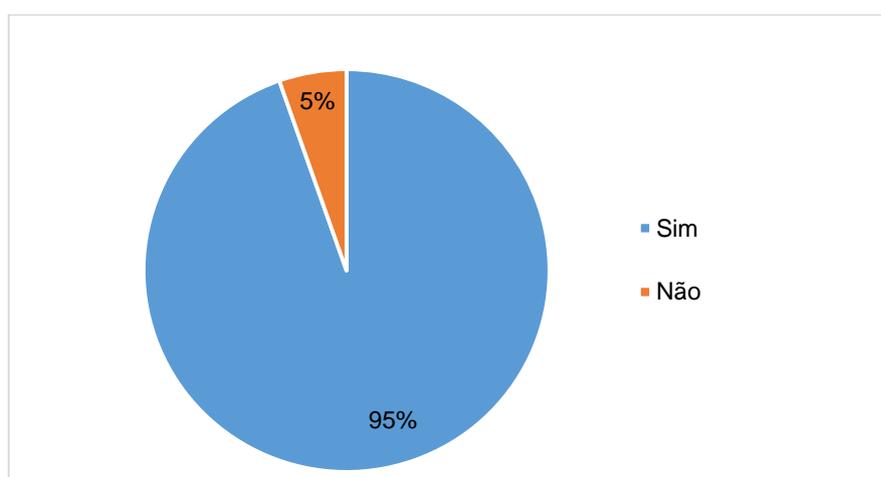
Portanto, o Ministério Público do Espírito Santo tem recomendado o Plano às instituições de longa permanência como um instrumento de acompanhamento que visa garantir acolhimento e direitos dos idosos, pois trata aspectos mais gerais da vida deles, bem como aspectos mais específicos e particularidades que ressaltam a subjetividade e singularidade de cada um. Tais orientações também são propostas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), numa proposta de melhorar a articulação institucional no acolhimento e também no acompanhamento.

Gráfico 2: Plano de Atendimento Individualizado por Ano

FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Um total de 51% das instituições com fins lucrativos possui plano de atendimento individualizado e 73% das instituições sem fins lucrativos possuem o referido plano. Ou seja, em ambos os casos, o percentual das ILPIs que possuem PAI é maior do que as que não possuem.

f) Garantia da preservação de valores, crenças e imagem

Gráfico 3: Garantia da preservação de valores, crenças e imagem

FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

O artigo 10º do Estatuto da Pessoa Idosa determina que:

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos:
[...]

II – opinião e expressão;

III – crença e culto religioso;

[...].

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.
(BRASIL, 2003).

Embora na análise de dados sobre as ILPIs este seja um indicador percentualmente baixo (5%), é preocupante uma instituição declarar abertamente que não garante a preservação de valores, crenças e imagem dos idosos institucionalizados. Por qual razão teriam declarado isso? Valores religiosos? Com o avanço do fundamentalismo religioso no Brasil, de expressões neoconservadoras e com a emergência de instituições religiosas na execução de serviços e ILPIs, tal panorama não surpreende. Seria fundamental observar se em tais instituições é ofertado o atendimento por profissional do Serviço Social e, havendo, como esse profissional lidaria com tais questões à luz do que preconiza o Projeto Ético Político e o Código de Ética da profissão.

g) Contratos com os idosos

De acordo com Sposati (2006), outra modificação após a implantação do Suas foi a proposta de financiamento da União para Estados e Municípios, para acabar com a transferência de recursos federais pela via de convênios. Assim, a transferência de recursos federais será realizada fundo a fundo para os municípios habilitados, de acordo com os níveis de atenção.

Conforme já debatido anteriormente, para a efetivação do Suas, o governo federal criou formas distintas de financiar a política de assistência pela via do Fundo a Fundo e por meio de transferência de valor diretamente ao beneficiário.

A autora reforça que persiste no Brasil uma cultura fortemente centralizada, que obstaculiza o modelo de municipalização da política pública de Assistência Social e portanto, não se vislumbra a descentralização e o fortalecimento do pacto federativo.

Na análise dos dados institucionais das ILPIs em foco, notou-se que tanto no ano de 2018 quanto no ano de 2019, o percentual absolutamente majoritário dos contratos das instituições era feito diretamente com os idosos. Em 2018, a quantidade de contratos com os idosos era de 96%. Em 2019, a quantidade de contratos diretamente com idosos aumentou para 98%.

O Estatuto da Pessoa Idosa determina que:

Art. 35. Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

§ 1o No caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2o O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1o, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

§ 3o Se a pessoa idosa for incapaz, caberá a seu representante legal firmar o contrato a que se refere o **caput** deste artigo (BRASIL, 2003).

Apesar de a maioria das instituições possuir contratos escritos, majoritariamente esses contratos não estavam em conformidade com o que preconiza o Conselho Nacional do Idoso (ou a pessoa que respondeu o questionário não sabia informar).

h) Das finanças da instituição, do Recurso Público, do Recebimento de Doações e Outras Fontes de Recurso

No ano de 2018, 27% das instituições analisadas receberam recursos públicos. Já em 2019 este percentual aumentou para 33%. Ressalta-se que a maior parte das instituições tivessem natureza privada, e, portanto, financiadas por recursos próprios e pelas mensalidades dos usuários.

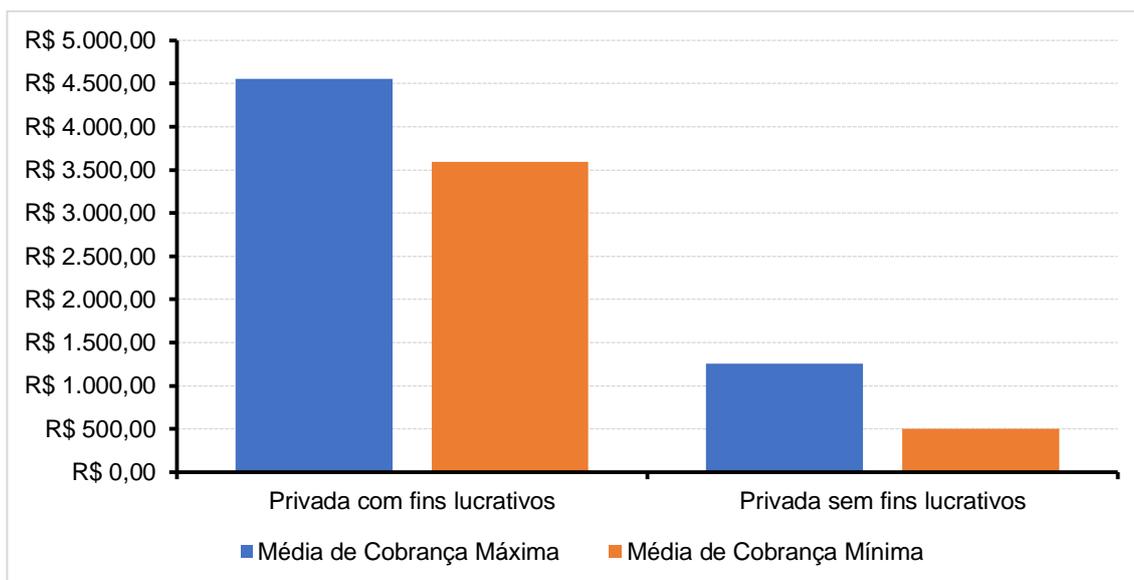
A maior parte das instituições que conseguem recurso público recebe-o do estado e do município. O levantamento dos dados, mostrou que o recurso do Estado gira em torno de R\$ 80.000,00 e o do município varia entre R\$120.000,00 e R\$300.000,00.

Todas as 35 instituições privadas com fins lucrativos analisadas, responderam que não recebem doações. Enquanto as 17 instituições sem fins lucrativos, responderam que recebem doações da sociedade civil, do comércio e de instituições religiosas.

A totalidade das instituições analisadas - cinquenta e duas - citaram receber “outra fonte de recurso”. Nas ILPIs com fins lucrativos, há o pagamento das mensalidades dos residentes. Já nas ILPIs sem fins lucrativos, 70% do valor do Benefício de Prestação Continuada, o BPC idoso, fica retido na instituição.

A média dos valores cobrados pelas instituições com fins lucrativos analisadas nos anos de 2018 e 2019 foi de R\$ 6.562,41. Estatisticamente, os valores das instituições sem fins lucrativos variam entre R\$ 500,00 a R\$ 2.000,00. Todavia, há valores muito destoantes entre os dados coletados quanto às filantrópicas, indicando possíveis equívocos ou até mesmo desconhecimento do real valor, além do que uma significativa parte das ILPIs, não respondeu a esse item.

Gráfico 4: Média de valores cobrados mensalmente pelas ILPIs com fins lucrativos



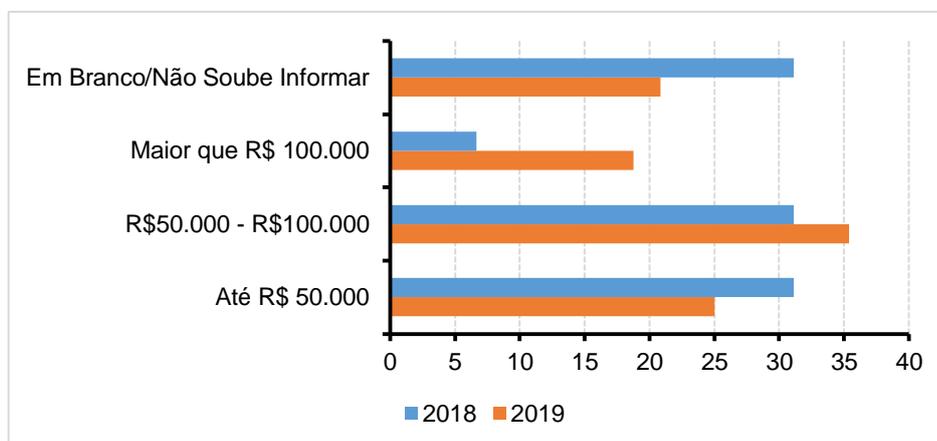
FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

i) Receita e despesa Total Média

Fazendo um balanço da receita das instituições analisadas e dos idosos ali institucionalizados, tem-se que a média de receita por idoso institucionalizado é de R\$ 3.152,60 e desvio padrão de R\$ 1.446,22.

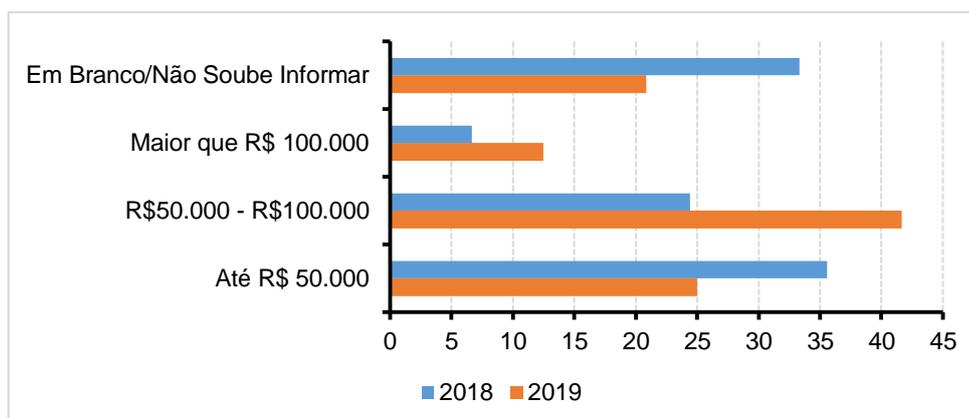
Já de acordo com o balanço da despesa pelos idosos institucionalizados, tem-se que em média cada idoso custa R\$ 2.934,96 (desvio padrão de R\$ 1.424,71) para a instituição.

Gráfico 5: Receita Total Média (%)



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 6: Despesa Total Média (%)



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Tabela 2: Receita total média

| Receita total média | | | | |
|---------------------|----------------|------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Ano | Até R\$ 50.000 | R\$50.000 - R\$100.000 | Maior que R\$ 100.000 | Em Branco/Não Soube Informar |
| 2018 | 31 | 31 | 7 | 31 |
| 2019 | 25 | 35 | 19 | 21 |
| Despesa total média | | | | |
| Ano | Até R\$ 50.000 | R\$50.000 - R\$100.000 | Maior que R\$ 100.000 | Em Branco/Não Soube Informar |
| 2018 | 36 | 24 | 7 | 33 |
| 2019 | 25 | 42 | 13 | 21 |

FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Não foi passível de verificação se os valores recebidos como doação entraram no cômputo de receitas. Tal informação mereceria uma pesquisa in loco para fins de verificação e apuração mais profunda quanto a aspectos envolvendo gestão do fundo público e do privatizado, quanto à organização fiscal, jurídica e contábil das instituições, ou quanto à negligência em relação à prestação de informações de interesse da sociedade como um todo.

É notável o fato de que nos anos de análise algo em torno de 20 a 30% das instituições deixaram em branco ou “não souberam responder” a essas informações, conferindo pouca transparência em seus dados e comprometendo substancialmente a análise.

3.2.1. Da Capacidade de Atendimento

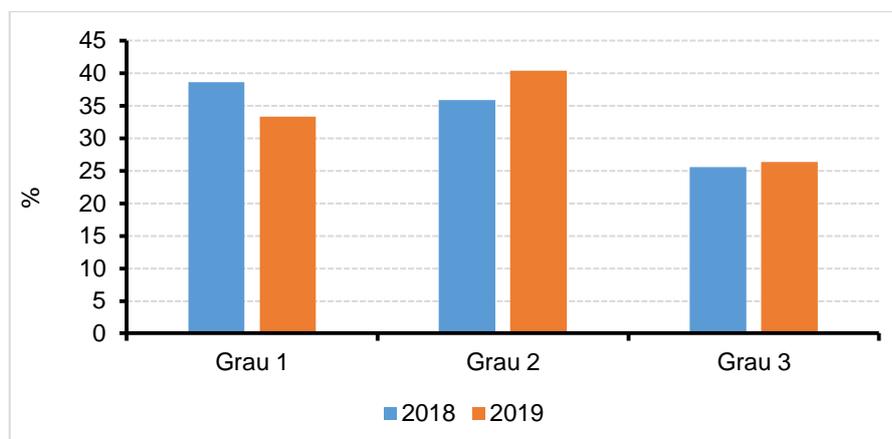
a) Grau de dependência

No Brasil, o índice elaborado por Sidney Katz na década de 1960 é amplamente usado para identificar o grau de dependência de uma pessoa em relação às atividades básicas da vida diária e de atividades instrumentais da vida diária de pessoas idosas institucionalizadas. Esse índice verifica o grau de necessidade de auxílio para a realização dessas atividades (MARINHO, 2013).

O Índice de Katz mede o desempenho das pessoas em seis itens relacionados às atividades de autocuidado: banhar-se, vestir-se, ir ao banheiro, transferir-se, ser continente (capacidade de controle total da micção e da defecação) e alimentar-se, os quais obedecem a uma hierarquia de complexidade. Para cada um desses seis itens há as alternativas de resposta “dependente” e “independente”, e cada resposta recebe zero ou um ponto, respectivamente.

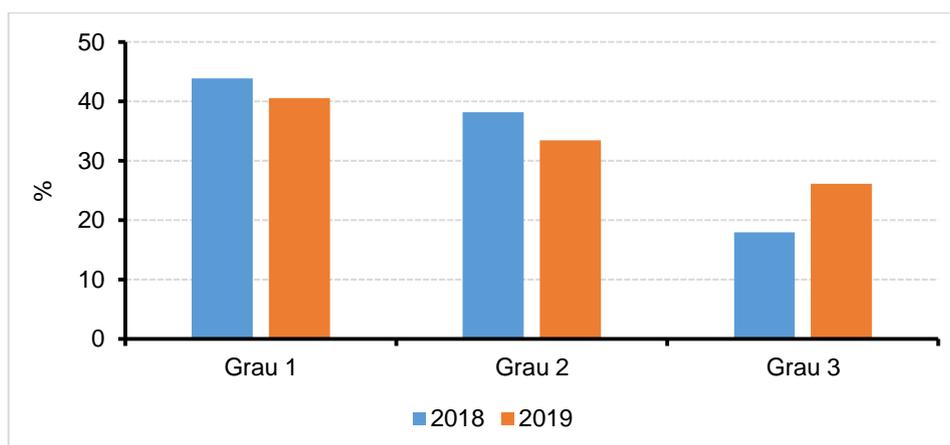
Sendo assim, o resultado final pode variar entre zero e seis pontos, enquadrando as pessoas idosas em três grupos distintos: a) de cinco a seis pontos: pessoa independente – grau de dependência I; b) de três a quatro pontos: pessoa com dependência parcial - grau de dependência II; c) de zero a dois pontos: pessoa com dependência importante grau de dependência III.

Gráfico 7: Percentual de Mulheres Institucionalizadas por Grau de Dependência em cada Ano de Análise



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 8: Percentual de Homens Institucionalizados por Grau de Dependência em cada Ano de Análise



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)⁶⁹, é fundamental observar as orientações prescritas na Resolução de Diretoria Colegiada (RDC 283/2005), que classifica o grau de dependência para cada grupo de idosos:

- **Grau de dependência I:** Um cuidador para cada 20 idosos, ou fração, com carga horária de 8 horas /dia;
- **Grau de dependência II:** Um cuidador para cada 10 idosos, ou fração por turno;

⁶⁹ Disponível em:

http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_283_2005_COMP.pdf/a38f2055-c23a-4eca-94ed-76fa43acb1df Acesso em 10 maio 2019.

- **Grau de dependência III:** Um cuidador para cada 6 idosos, ou fração, por turno.

Além disso, a Resolução 283/2005 estabelece que o Grau de Dependência III – aplica-se à idosos com dependência que requeiram assistência em todas as atividades de autocuidado para a vida diária e/ou com comprometimento cognitivo.

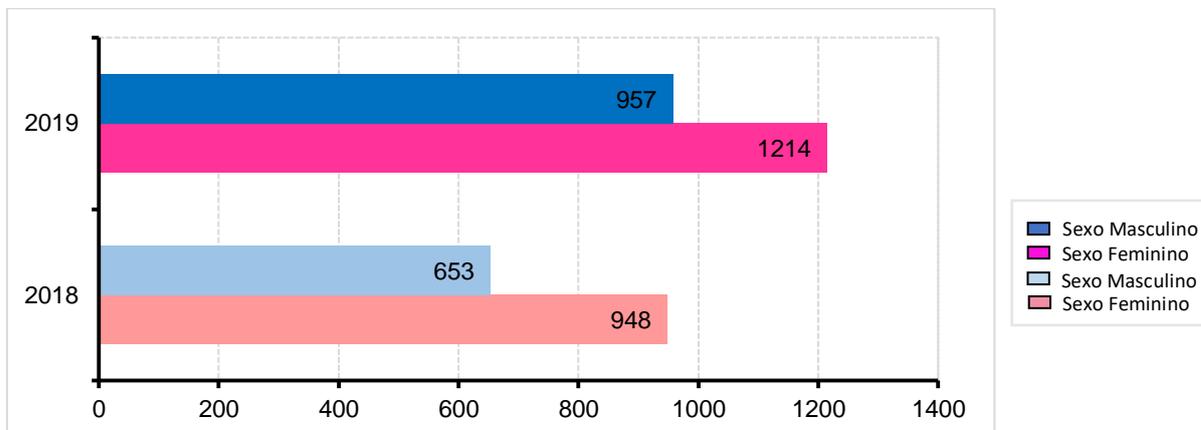
Na presente pesquisa, os dados em relação à institucionalização por grau de dependência evidenciam que as instituições recebem uma quantidade muito maior de idosos com graus de dependência I e II. Tal panorama possivelmente revele o desalento, a desesperança com a institucionalização quanto à complexidade do cuidado em relação ao grau de dependência III da pessoa idosa. Para além disso, do ponto de vista financeiro, pode não haver interesse às ILPIs, já que um maior grau de dependência gerará mais custos, afetando à receita institucional. Cabe ponderar, entretanto, que, a partir dos dados coletados, não foi possível traçar uma comparação entre o grau de dependência com a idade e sexo da pessoa idosa institucionalizada.

Todavia, a pesquisa revela a face feminina do envelhecimento e portanto, também da institucionalização. Aquela que desenvolveu múltiplos papéis sociais de mulher cuidadora do serviço doméstico, dos filhos, inserida no mercado de trabalho com jornada tripla e responsabilidades das mais diversas ordens, ao envelhecer traz consigo o peso do adoecimento e da falta de recursos para uma sobrevivência de mais qualidade.

Quem cuidou também precisa de cuidados, entretanto, “o ninho vazio”, perdas e isolamento social, traduzem a dura realidade da falta do cuidador. Sobre a face feminina do envelhecimento, trataremos no tópico Panorama Geral de Pessoas Idosas Institucionalizadas no estado do Espírito Santo por sexo e por microrregião, que segue abaixo.

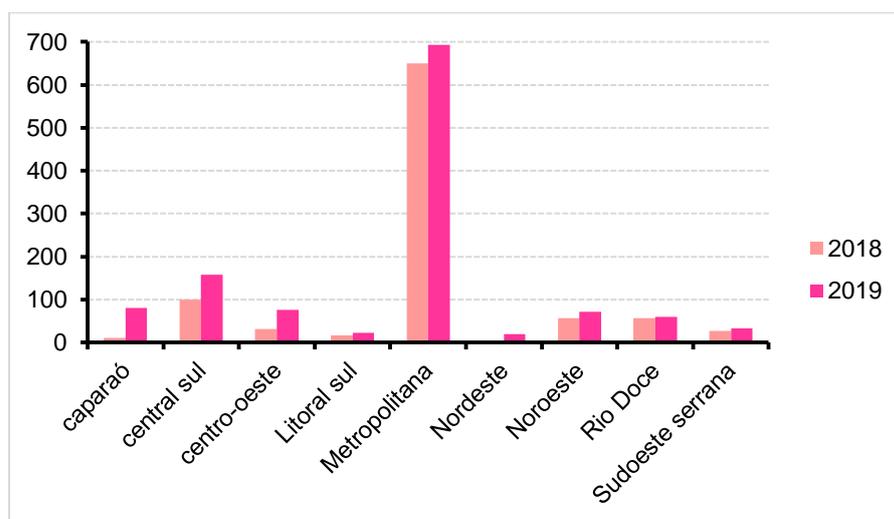
3.2.2 Panorama Geral de Pessoas Idosas Institucionalizadas no estado do Espírito Santo por sexo e por microrregião

Gráfico 9: Total de pessoas idosas institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por sexo



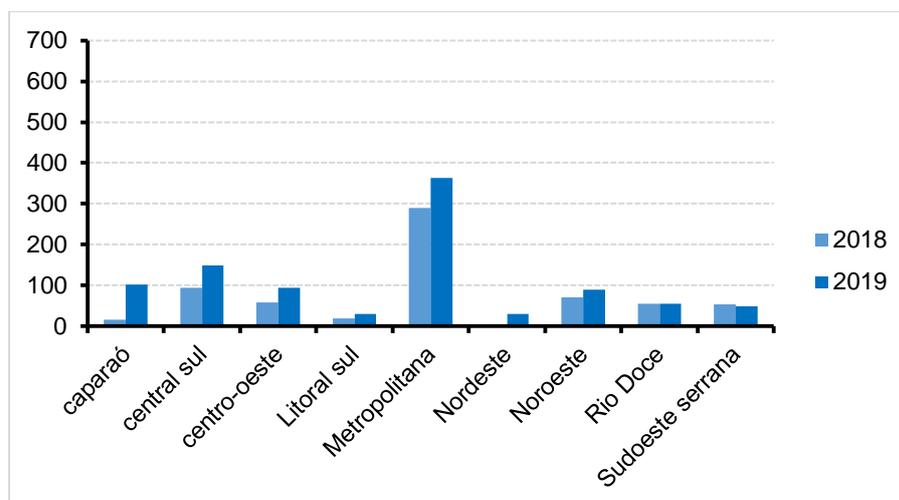
FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 10: Total de pessoas idosas do sexo feminino institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por microrregião



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 11: Total de pessoas idosas do sexo masculino institucionalizadas no ES nos anos de 2018 e 2019, por microrregião



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Quanto à comparação dos percentuais de pessoas institucionalizadas por sexo, identifica-se que o percentual de mulheres é 30% maior que o de homens em ambos os anos de análise. Além disso, quando se comparam as microrregiões do estado do Espírito Santo, nota-se que em todas as regiões, o ano de 2019 teve mais pessoas institucionalizadas que o ano de 2018. No que se refere às mulheres, a tendência se confirma, exceto para a região do Rio Doce – que manteve a mesma quantidade – e para a região Sudoeste Serrana, que teve um decréscimo.

Quanto ao abrigo de pessoas idosas do sexo masculino em relação ao feminino, diversas pesquisas (MARINHO, 2013) dão notícias sobre o predomínio dos sujeitos do sexo feminino em relação ao masculino. Tais resultados costumam refletir vários fatores que, isolados ou associados, demonstram que as mulheres vivem mais que os homens.

A frequente predominância do sexo feminino em instituições é possivelmente justificada por um fenômeno contemporâneo chamado feminização da velhice, que decorre da maior expectativa de vida da mulher no país. Sendo assim, a institucionalização costuma se apresentar como uma questão tipicamente feminina, constatada também em outros estudos, que revelam ter ocorrido um acentuado aumento nas taxas de institucionalização de idosas.

Camarano (2015) analisa a feminização da velhice, contemplando a heterogeneidade das faces do envelhecimento feminino conjugado às alterações nos níveis de pobreza e isolamento familiar e social, comumente associados aos idosos.

Apesar de analisar a reconceitualização do curso da vida, no caso brasileiro sobre o aporte e cobertura da Seguridade Social, sobre a melhoria das condições de saúde e o que o incremento tecnológico trouxeram, a autora enfatiza os importantes indicadores da dependência feminina, quando a mulher idosa, em função dos infortúnios da vida, passa a morar no lar que não é seu, na casa dos filhos ou de outros.

Ainda que viver sozinho seja uma forte tendência, as mulheres idosas têm experimentado mais frequentemente essa situação se comparadas com os homens na mesma faixa etária. Ocorre que, com o aumento da idade, aumentam cerca de 18% os índices de apartação social e familiar para mulheres com mais de 75 anos (CAMARANO, 2015).

Um indicador relevante, a partir dos dados coletados, seria comparar a quantidade de idosas institucionalizadas com a quantidade de habitantes das microrregiões. Pelo fato de a região metropolitana ter mais habitantes, parece natural que tenha mais pessoas institucionalizadas numericamente em relação às demais.

É necessário verificar se há mais pessoas institucionalizadas percentualmente também. Caso o percentual seja maior, pode-se aventar a hipótese de isso acontecer devido ao estilo de vida nas regiões urbanas. No entanto, algo que se percebe nitidamente é que, mesmo que de forma tímida, em todas as regiões, a tendência é de aumento da institucionalização.

3.2.3. Dos Recursos Humanos e Adequação ao Serviço

a) Número de Funcionários Formais

Em média (aritmética), as instituições analisadas possuem 23 funcionários. Possuem em média (aritmética) capacidade máxima de 30 idosos. Se dividirmos o número de idosos pelo número de funcionários, temos que cada funcionário é responsável por, aproximadamente, dois idosos. De acordo com a NOB-RH/ Suas comentada (BRASIL, 2011), a quantidade de profissionais prevista para tal tipo de atendimento é a que consta no quadro abaixo:

Figura 1: Equipe de referência para atendimento direto da ILPI

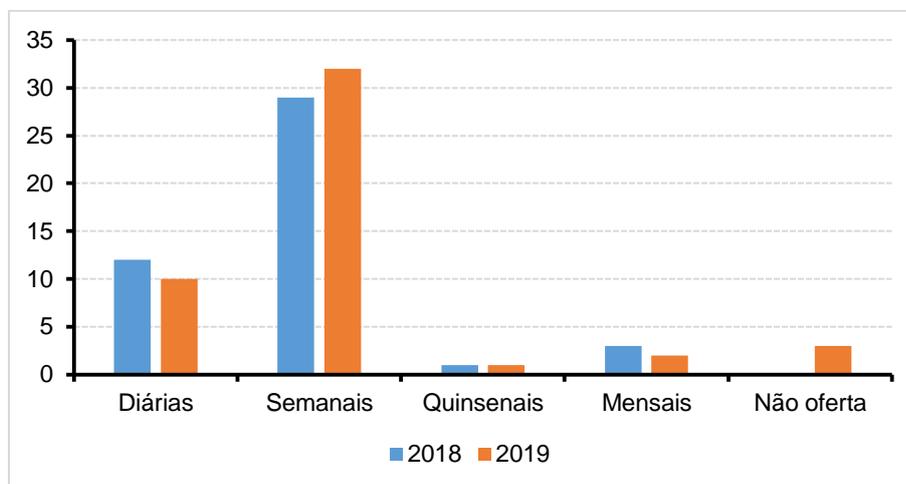
| PROFISSIONAL / FUNÇÃO | ESCOLARIDADE | QUANTIDADE |
|--------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Coordenador | nível superior ou médio | 1 profissional referenciado para até 20 usuários acolhidos em, no máximo, 2 equipamentos |
| Cuidador | nível médio e qualificação específica | 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador por usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas. |
| Auxiliar Cuidador | nível fundamental e qualificação específica | 1 profissional para até 10 usuários, por turno. A quantidade de cuidador usuário deverá ser aumentada quando houver usuários que demandem atenção específica (com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, idade inferior a um ano, pessoa idosa com Grau de Dependência II ou III, dentre outros). Para tanto, deverá ser adotada a seguinte relação: a) 1 auxiliar de cuidador para cada 8 usuários, quando houver 1 usuário com demandas específicas; b) 1 auxiliar de cuidador para cada 6 usuários, quando houver 2 ou mais usuários com demandas específicas. |

FONTE: BRASIL, 2011.

Em princípio, pode-se dizer que a quantidade de profissionais verificada atende ao preconizado na Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Suas. Porém, para uma análise mais apurada, seria necessária uma visita in loco a fim de operar uma pesquisa qualitativa e correlacionar os seguintes dados: a quantidade de idosos, o grau de dependência dos mesmos, a quantidade de funcionários e sua formação, bem como a qualidade e frequência dos serviços prestados.

b) Atividade de lazer

Gráfico 12: Atividades de lazer/cultura/recreativa por Ano



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Comparando os anos de 2018 e 2019, não há mudança significativa quanto ao oferecimento de atividades de lazer, cultura e/ou atividades recreativas para os idosos institucionalizados. A maioria absoluta (entre 64 e 67%) das instituições oferecia **atividades semanalmente**.

No ano de 2018 um total de 27% das instituições oferecia **atividades diárias** e, no ano de 2019, essa taxa caiu para 21%. A queda do oferecimento nas instituições de **atividades mensalmente** foi de 7%, no ano de 2018, para 4%, no ano de 2019.

No ano de 2019 surgiu uma nova variável: instituições que não ofereciam atividades, violando o previsto na Tipificação de Serviços Sócio Assistenciais do Suas (BRASIL, 2013) e no Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003).

O Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003) preconiza, como princípio, que:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

[...]

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos:

I – faculdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;

II – opinião e expressão;

III – crença e culto religioso;

IV – prática de esportes e de diversões;

V – participação na vida familiar e comunitária.

[...]

Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

Já em seu artigo 49 prevê que “As entidades que desenvolvam programas de institucionalização de longa permanência adotarão os seguintes princípios: (...) IV – participação do idoso nas atividades comunitárias, de caráter interno e externo.” (BRASIL, 2003).

Na Tipificação de Serviços Sócio Assistenciais do Suas (BRASIL, 2013), a ILPI está enquadrada na categoria Serviço de Acolhimento Institucional. Segundo esta tipificação, tal serviço “Deve assegurar (...) o acesso às atividades culturais, educativas, lúdicas e de lazer na comunidade” (BRASIL, 2014). Tem, dentre seus objetivos gerais: “Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público” (BRASIL, 2014).

Nenhum documento prevê a periodicidade das atividades de lazer. No entanto, essas atividades devem ocorrer com alguma periodicidade para que não sejam violados os direitos da pessoa idosa.

De acordo com Moura e Souza (2013), em ILPIs é marcante a característica de priorizar atividades relacionadas a suas enfermidades ou limitações em detrimento de atividades de lazer. Para as autoras, a partir de estudo de revisão da área temática,

Raramente são consideradas suas capacidades, habilidades, potencialidades ou mesmo interesses, vontades e experiência de vida. Em especial, desconsiderados são seus interesses em descanso, divertimento, prazer e desenvolvimento de habilidades que promovam forças e virtudes. Não é levado em conta que, mesmo diante de limitações, dificuldades ou enfermidades, as pessoas possam experimentar entretenimento, descanso e desenvolvimento. (...) Na direção de contribuir com os esforços na promoção do lazer em ILPIs, considera-se importante investigar a trajetória, a atualidade e as perspectivas associadas às experiências de lazer de idosos institucionalizados. Reunindo estas três fontes de experiências de lazer, seria possível captar as reais motivações (interesses e vontades) associadas ao lazer (MOURA, 2013, p. 03-04 e 06).

Tal indicador somado com o dado apurado de que 61% das instituições declaram não fazer estudo psicossocial de todas as pessoas acolhidas, com identificação de familiares e amigos e seu perfil denuncia violação de direitos da pessoa idosa por parte da equipe de profissionais.

Instituições privadas com fins lucrativos não costumam fazer estudo psicossocial, já as ILPIs sem fins lucrativos declaram fazer este estudo previamente, normalmente nos primeiros momentos do acolhimento institucional.

Quando se soma esse indicador com a questão sobre quais serviços são oferecidos além dos cuidados em saúde, a avaliação acima de Moura e Souza (2013) se confirma.

Os serviços de cuidados para além da saúde

É evidente a diferença de abordagem entre as ILPIs com e sem fins lucrativos. Nas primeiras, com fins lucrativos, nota-se nitidamente que a maioria absoluta apenas oferece serviços de saúde, enquanto que nas segundas, sem fins lucrativos, a maior parte oferece, além de serviços de saúde, também serviços de assistência social.

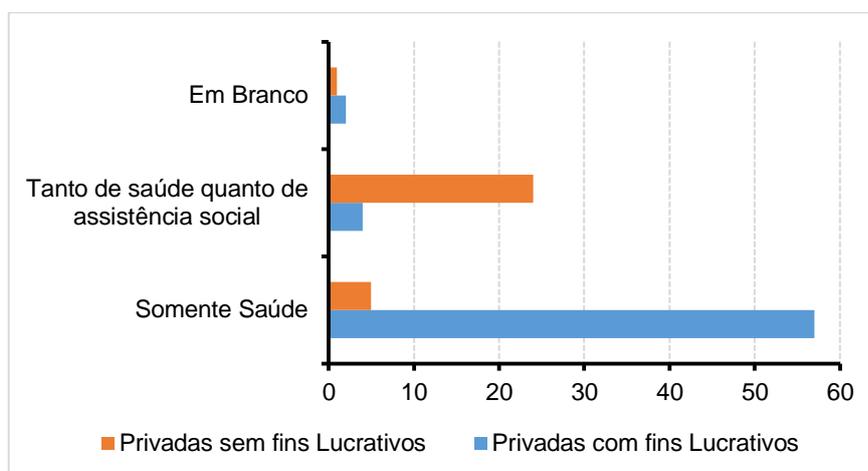
Além disso, segundo Tipificação dos Serviços Sócio assistenciais (BRASIL, 2005), quanto à segurança de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social”, a pessoa idosa deve “Ter acesso a atividades, segundo suas necessidades, interesses e possibilidades”.

Sendo assim, além da necessidade de serem desenvolvidas atividades de lazer nas instituições, apenas essa iniciativa não é suficiente: cabe compreender que tipo de atividade de lazer faz sentido para o idoso, considerando seus interesses e vontades.

Em ambos os casos (com ou sem fins lucrativos), o percentual de instituições que não oferecem atividades com educador físico é maior. Já quanto aos profissionais de lazer, as instituições com fins lucrativos apresentaram maior percentual do que as sem fins lucrativos.

Outrossim, embora os dados verificados apontem para uma quantidade muito pequena de instituições que declaram não oferecer atividades de lazer para os idosos institucionalizados, a mera existência de instituições que admitem não fazê-lo evidencia uma perspectiva institucional que desconsidera as necessidades subjetivas da pessoa idosa.

Gráfico 11: Serviços Prestados pelas Instituições em 2018 e 2019 por Natureza Jurídica



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022

Outro elemento que chama atenção é a inexistência de profissionais de referência especializados nessa natureza de atividade – como Terapeuta Ocupacional, Musicoterapeuta, profissional de Educação Física, profissional de artes, por exemplo – uma vez que não estão previstos em nenhuma legislação. Portanto, não se trata apenas de uma negligência institucional, mas oriunda do próprio Estado.

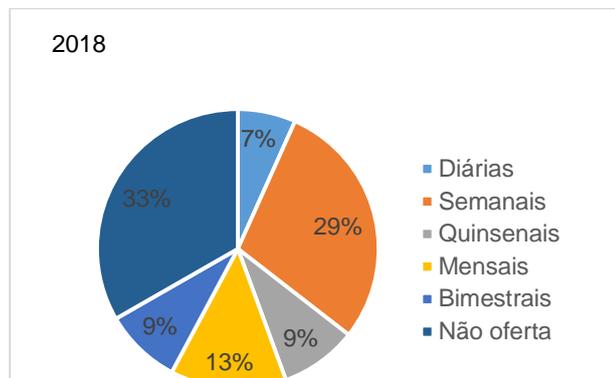
a) Atividades na comunidade

No mesmo raciocínio do ponto analisado acima, quanto à oferta de atividades de lazer para os idosos institucionalizados, a questão quanto ao oferecimento de atividades na comunidade chama atenção. Não há previsão legal específica quanto à periodicidade de atividades para os idosos na comunidade, no entanto, esta deve acontecer em algum momento.

Vale ressaltar que as atividades comunitárias são vertentes de trabalho dos Serviços de Convivência, vinculados aos Cras, com vistas ao fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários. Entretanto, destaca-se a importância dessas atividades como estratégia de socialização junto aos idosos abrigados, uma vez que

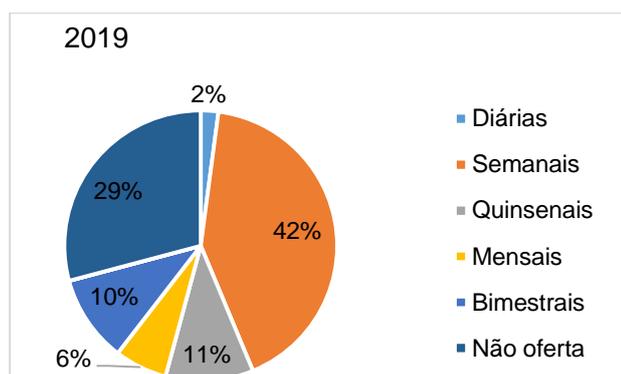
É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (Estatuto do Idoso, 2003, p. 9).

Gráfico 12: ILPIs Analisadas que Ofereceram Atividades na Comunidade e sua Periodicidade (2018)



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 15: ILPIs Analisadas que Ofereceram Atividades na Comunidade e sua Periodicidade (2019)



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

No ano de 2018, 33% das instituições analisadas declararam não oferecer atividades para os idosos na comunidade. Esse percentual diminuiu discretamente no ano de 2019, chegando a 29% de instituições com a mesma resposta.

A Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994), o Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003), a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2005) e a NOB-RH/ Suas (BRASIL, 2011) determinam que devem ser oferecidas atividades para os idosos na comunidade em algum momento, bastando oferecer ao menos uma vez em qualquer periodicidade algum tipo de atividade para que não seja infringida a lei.

Na Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994), está preconizado que:

Art. 3º A política nacional do idoso reger-se-á pelos seguintes princípios:

I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida [...]

Art. 44. As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, elevarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2003).

Já o Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003) prevê o direito à participação comunitária como um direito à liberdade em seu 10º artigo, como já vimos anteriormente.

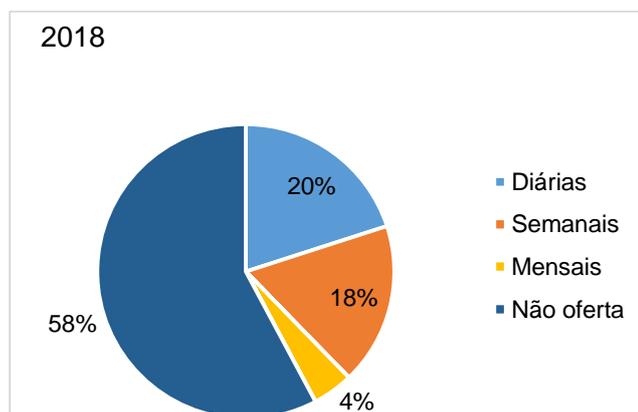
Segundo Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2005), quanto à Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social, a pessoa idosa deve “Ter assegurado o convívio familiar, comunitário e/ou social”. Quanto à segurança de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social, a pessoa idosa deve “Ter acesso a atividades, segundo suas necessidades, interesses e possibilidades”.

Observe-se que o direito à participação comunitária confere à pessoa humana também a possibilidade de participação política enquanto cidadão.

b) Atividades desenvolvidas por profissional do Serviço Social

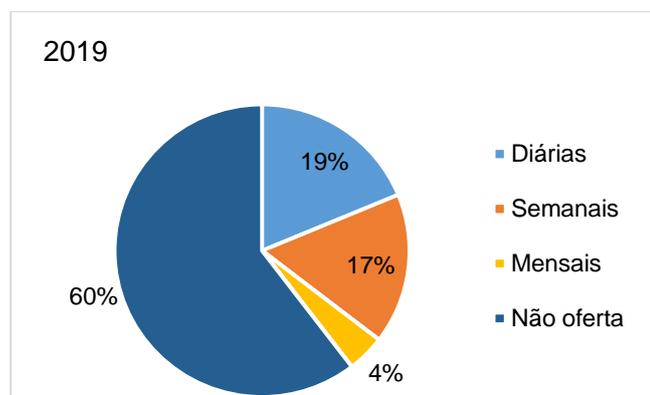
No geral, as instituições privadas com fins lucrativos possuem profissionais básicos (cuidador, profissionais de limpeza e alimentação). Mas não ofertam atendimento pelo Serviço Social.

Gráfico 16: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade (2018)



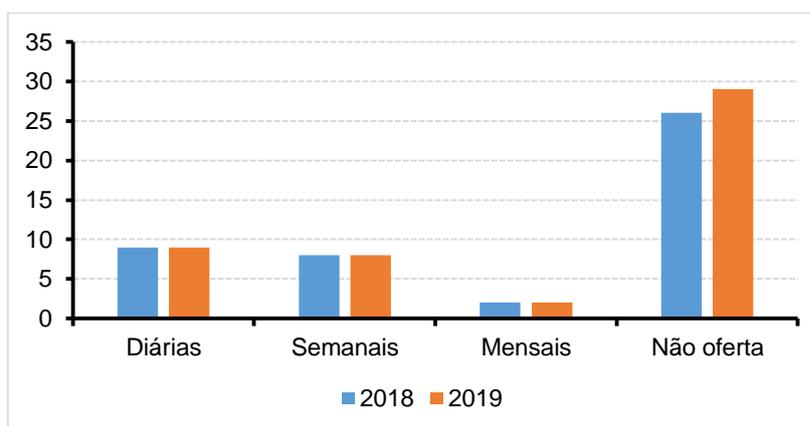
FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 17: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade (2019)



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Gráfico 13: ILPIs que Desenvolveram Atividades com Profissionais de Serviço Social e sua Periodicidade por Ano



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

Enquanto as instituições sem fins lucrativos apresentaram um percentual de 77% na oferta de atividades desenvolvidas com profissional de Serviço Social, as instituições com fins lucrativos apresentam uma oferta de apenas 24% desses profissionais. Com relação a profissionais de psicologia temos 47% das entidades sem fins lucrativos contando com essa especialidade, enquanto as instituições com fins lucrativos registram uma oferta de 19%. Quanto ao percentual de oferta do serviço acima mencionado nas entidades sem fins lucrativos, trazemos como possibilidade a atuação de servidores cedidos pelas prefeituras.

As ILPIs privadas com fins lucrativos ofertam mais serviços de fisioterapia (89%) do que aquelas sem fins lucrativos que apresentam uma oferta de 52%.

Enquanto as entidades privadas sem fins lucrativos, apresentam maior percentual de serviços de médico clínico geral (60%), as com fins lucrativos, 83%, não ofertam esse serviço). Essa informação parece confirmar o que Moura e Souza (2013) afirmam quanto à maior preocupação das ILPIs quanto ao cuidado médico das pessoas idosas em detrimento de outros tipos de cuidado.

Aqui há um vasto campo para análise, de forma mais específica e detalhada, demarcando com mais ênfase o diferencial entre as duas modalidades. No caso do Serviço Social, seria necessário fazer algum balanço qualitativo quanto aos limites e possibilidades de atuação do profissional do Serviço Social conforme preconiza o Projeto Ético Político da profissão. Mas, de modo geral, a partir da literatura específica do campo profissional, pode-se considerar que existe diferencial de atuação do Serviço Social nos diferentes espaços sócio ocupacionais (IAMAMOTO, 2010).

Esse diferencial determina limites e possibilidades de atuação a partir da contradição entre capital e trabalho (que se dá para toda a classe trabalhadora), mas também entre sua condição de trabalhador assalariado – por um lado, e profissional orientado por um código de ética profissional e um Projeto Ético Político específico cuja centralidade se encontra na defesa dos direitos da classe trabalhadora, em seu desenvolvimento e expansão espiritual e material, bem como no pleno desenvolvimento de suas potencialidades, emancipação e autonomia. Em suas palavras:

A mercantilização da força de trabalho, pressuposto do estatuto assalariado, subordina esse trabalho de qualidade particular aos ditames do trabalho abstrato e o impregna dos dilemas da alienação, impondo condicionantes socialmente objetivos à autonomia do assistente social na condução do trabalho e à integral implementação do projeto profissional. Verifica-se uma tensão entre projeto profissional, que afirma o assistente social como um ser prático-social dotado de liberdade e teleologia, capaz de realizar projeções e buscar implementá-las na vida social (...). Para decifrar o trabalho do assistente social como trabalho concreto e abstrato, exige-se particularizar as análises nas específicas condições e relações sociais em que ele ocorre, pois, se a qualidade do trabalho se preserva nas várias inserções, o seu significado social é diferente: a dimensão social desse trabalho realiza-se por mediações distintas em função da forma assumida pelo valor-capital e pelos rendimentos. Estas formas condicionam, sob a ótica do valor, a contribuição desse trabalhador ao processo de produção e reprodução das relações sociais sob a égide das finanças (IAMAMOTO, 2010, 09; 36).

3.2.4. Das Condições da Edificação

O Estatuto da Pessoa Idosa prevê em seu artigo 37 que:

Art. 37. O idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada. [...].

§ 3º As instituições que abrigarem idosos são obrigadas a manter padrões de habitação compatíveis com as necessidades deles, bem como provê-los com alimentação regular e higiene indispensáveis às normas sanitárias e com estas condizentes, sob as penas da lei. (BRASIL, 2003).

No entanto, acerca das condições de edificação, as questões de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança e acessibilidade das acomodações e áreas comuns não foram avaliadas pois não havia pessoa capacitada para fazer esse tipo de avaliação na hora da aplicação dos questionários.

3.2.5 Dos Critérios de Admissão e Renda das Pessoas Idosas

a) Ingresso de pessoas com menos de 60 anos

Das instituições analisadas, 76% não aceitam o ingresso de idosos com menos de 60 anos de idade; 23% aceitam e 1% não respondeu a essa questão do questionário.

Ao que se pode inferir, geralmente, a institucionalização de pessoas idosas decorre de ordem judicial. Afora esses casos, ingressam em ILPIs pessoas idosas que já possuem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido a toda pessoa acima de 65 anos de idade que não possua renda. O Estatuto da Pessoa Idosa prevê em seu artigo 35 que:

§ 1º No caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso. (BRASIL, 2003).

Tal constatação tende a fazer crer que o acesso a um benefício assistencial do governo traria maior grau de confiança à instituição quanto à garantia de pagamento

das despesas da pessoa institucionalizada – garantia essa que uma pessoa com menos de 65 anos de idade não poderia oferecer.

Cabe ponderar que, de acordo com a PNI (1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (2003), a alternativa às ILPIs apenas é recomendada nos casos em que a família da pessoa não exista, seus vínculos familiares estejam fragilizados ou rompidos, ou essa família e esse idoso não tenham condições de arcar com os cuidados. Inclusive, de acordo com o Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003), é considerado crime:

Art. 97. Deixar de prestar assistência ao idoso, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública.

[...]. Art. 98. Abandonar o idoso em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado.

Por outro lado, o mesmo Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003) prevê que “Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social”, conforme preconizado pelo art. 14 do referido estatuto.

O Estatuto da Pessoa Idosa preconiza a possibilidade de abrigamento assistencial à pessoa idosa. Em seu artigo 43, prevê as situações em que uma pessoa idosa pode ser institucionalizada através de determinação judicial, ou seja, em situações que extrapolam o direito de decisão da pessoa idosa ou da família.

Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

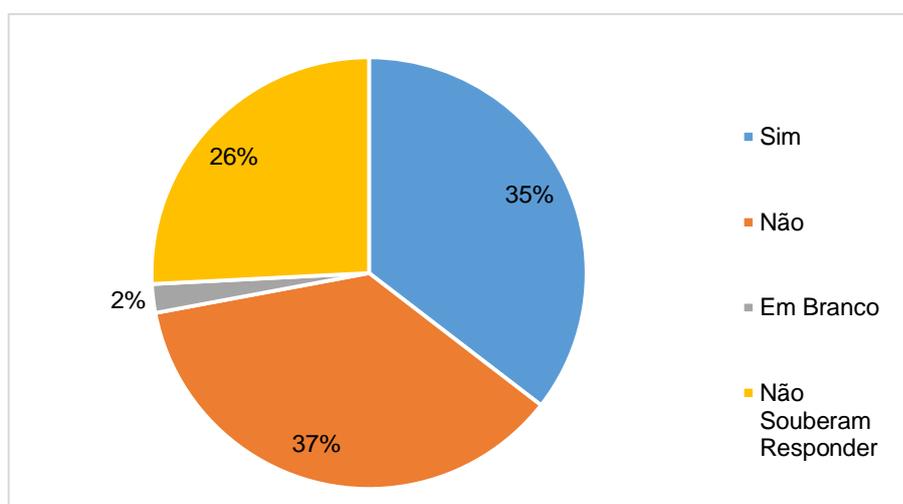
III – em razão de sua condição pessoal. (BRASIL, 2003).

b) Sobre o repasse do benefício dos idosos à Instituição e idosos sem fonte de renda

Em 2018 apenas 2% das ILPIs analisadas aceitavam receber para institucionalização idosos sem renda. Esse indicador aumentou para 4% no ano de 2019.

O percentual de instituições que não recebem idosos sem renda é de 37%. Se esse indicador for somado aos que deixaram a informação em branco (2%) e aos que “não souberam responder” (26%), totaliza 65% das instituições. É relevante observar tal indicador na medida em que ele parece demonstrar uma preocupação primordial das instituições exclusivamente com a capacidade financeira dos idosos, por mais que, formalmente, se trate de instituições “filantrópicas”.

Gráfico 14: Instituições que possuem Idosos Acolhidos sem Renda



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

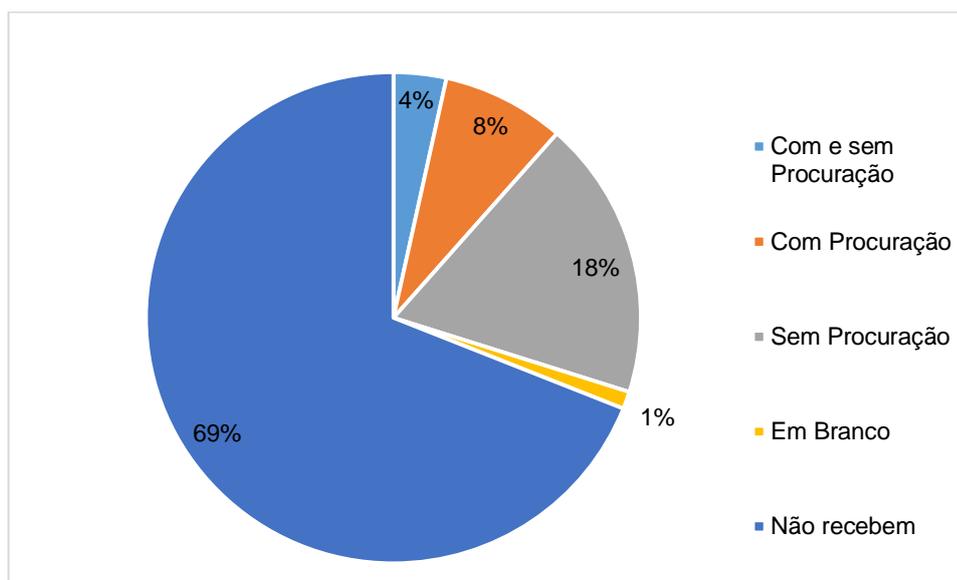
Essa análise pode ser complementada pelo indicador que demonstra a quantidade de ILPIs que recebem o benefício dos idosos com ou sem procuração, consolidando uma análise dos gráficos 19 e 20.

Conforme foi possível apurar, a maioria absoluta, cerca de 69% das instituições não recebem diretamente o benefício dos idosos, nem mesmo com procuração, mas isso não se traduz pela falta da cobrança à família ou representante legal.

Embora o Estatuto da Pessoa Idosa classifique como crime “Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida” (BRASIL, 2003), é importante evidenciar que quase 1/3 das

famílias não fazem a gestão do benefício dos idosos abrigados, deixando todo o valor para a instituição, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 20: ILPIs que Recebem o Benefício dos Idosos Acolhidos



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

c) Outros responsáveis pelo pagamento do serviço e utilização dos recursos do BPC ou outros benefícios assistenciais no custeio dos serviços na instituição

Dos idosos acolhidos em 2018, em apenas 16 dos casos (1,5%) há outras pessoas como responsáveis pelo pagamento do serviço, entretanto, a maioria das instituições não sabia dar essa informação. Já quanto aos idosos acolhidos em 2019, cerca de 118 deles (10%) possuem terceiros (prefeituras, principalmente) como responsáveis pelo pagamento dos serviços que eles consomem. Algumas instituições não informaram se há outros casos. Em 22% dos idosos acolhidos em 2019 há a utilização de recursos do BPC ou outros benefícios assistenciais. Para o ano de 2018 este percentual é de 9%.

Destaca-se aqui, nosso lamento por não poder contribuir com mais exatidão sobre os números do financiamento do acolhimento institucional no Espírito Santo. Entretanto, inequivocamente, pode-se inferir que o financiamento das contas das ILPIs particulares e filantrópicas no estado do Espírito Santo está sob responsabilidade dos usuários/familiares do serviço de acolhimento, longe de comungar com o que é previsto para efetivação de uma política pública, particularmente da Assistência Social, como parte do tripé da Seguridade Social.

Ganha aqui o destaque por ser a Assistência Social, política pública, estabelecida constitucionalmente e que seu financiamento, se dá com a “participação” da sociedade, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios e das diversas contribuições sociais.

O financiamento da Assistência Social deve expressar o padrão de gestão preconizado pelo Suas, por meio das diretrizes estabelecidas pela PNAS ao considerar o território como base, o porte dos municípios, regulação da relação entre a área pública e a privada, cofinanciamento representando a responsabilidade partilhada entre as esferas de governo na garantia da prestação da política de assistência social, dentre outros fatores.

Conforme defendido por Boschetti (2009) deve-se buscar analisar a política em sua totalidade, partindo dos principais aspectos que a constituem, com um esforço de revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social. Em outras palavras verificar se efetivamente o que está preconizado nas normas legais conformam a execução da política social, sem perder de vista as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução.

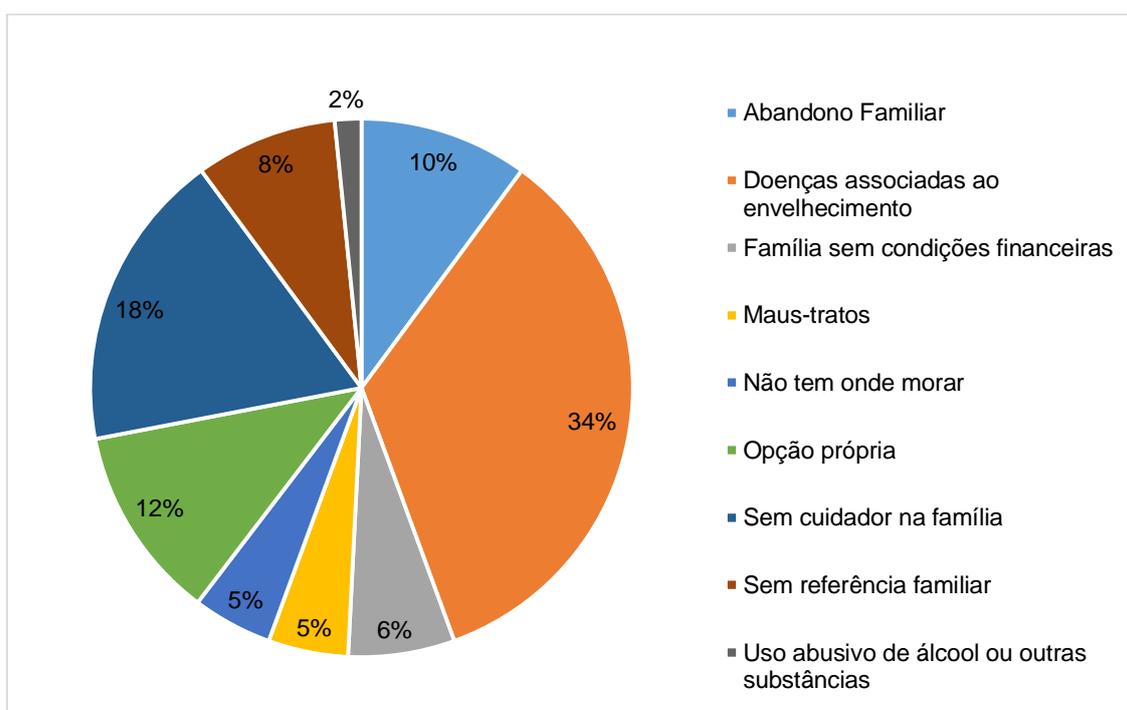
E mais, em que medida esse modelo de abrigo institucional é capaz de ampliar direitos, produzir equidade e reduzir a desigualdade social para os idosos? O que se vislumbra é a privatização da política, a mercantilização do serviço de acolhimento: quem pode mais, paga mais. A teoria das necessidades versus os interesses do mercado, conforme apresentado nos tópicos acima.

d) Motivos mais frequentes para acolhimento

Os motivos mais frequentes para institucionalização informados no questionário foram, em ordem crescente:

- a) uso abusivo de álcool ou outras substâncias psicoativas (2%);
- b) Não ter onde morar (5%);
- c) maus-tratos (5%);
- d) família sem condições financeiras (6%);
- e) sem referência familiar (8%);
- f) abandono familiar (10%);
- g) opção própria (12%);
- h) sem cuidador na família (18%);
- i) doenças associadas ao envelhecimento (34%).

Gráfico 15: Motivos mais Frequentes para Institucionalização nas ILPIs



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

É notória a discrepância relacionada à **falta de autonomia da pessoa idosa** em relação à escolha pela institucionalização. Apenas 12% de todos os idosos foram para o acolhimento institucional por vontade própria.

Há um grupo de respostas que podem ser agrupadas no mesmo eixo de reflexão ou de nexos causais: b) Não ter onde morar (5%); c) maus-tratos (5%); e) sem referência familiar (8%); f) abandono familiar (10%). Todos os indicadores, se somados, resultam em 28% de idosos com **laços rompidos com suas famílias**, sejam os laços com sua família de origem, em uma fase mais jovem da vida (pessoas

que nunca tiveram uma família ou que romperam com ela na juventude), sejam os laços com uma família que possivelmente tenha constituído ao longo da vida.

O indicador de a) uso abusivo de álcool ou outras substâncias psicoativas (2%) como motivo da institucionalização também pode revelar um possível rompimento de laços com a família na medida em que esta não tem condições de lidar com as necessidades e dificuldades impostas ao grupo familiar pelo abuso de substâncias psicoativas e a dependência química.

Embora o Estatuto da Pessoa Idosa preveja e recomende, em seu artigo 3º “VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento” (BRASIL, 2003), tal recomendação parece ainda não ter alcançado amplitude suficiente o que aumenta a dificuldade da sociedade como um todo, e das famílias em particular, para lidar com as necessidades advindas do processo de envelhecimento.

Por outro lado, as demandas inerentes ao convívio com pessoas dependentes químicas parecem extrapolar as competências esperadas de uma família que não tenha habilidade para lidar com tal adoecimento em seu cotidiano, bem como das consequências diretas implicadas nas relações e na dinâmica familiar.

Por fim, o somatório de dois indicadores, h) sem cuidador na família (18%); e i) doenças associadas ao envelhecimento (34%), que resulta em 52% das causas de institucionalização de idosos, ou seja, mais da metade, parece revelar uma informação importante quanto à **dinâmica familiar contemporânea** que, mesmo sem rompimento de laços familiares, impede objetivamente que as famílias possam acolher em seu cotidiano as necessidades inerentes aos cuidados de uma pessoa idosa dependente.

Acerca das questões apresentadas, Tithi Bhattacharya (2014) pondera que, uma das consequências não intencionais do aumento da desigualdade social sob as transformações no modo de produção e reprodução capitalista sob a égide do neoliberalismo foi uma “queda virtual das relações sociais coesas” (BHATTACHARYA, 2014).

Seu raciocínio informa que não se trata de os serviços públicos terem sido exatamente abandonados pelo Estado, mas “reconfigurados” de tal maneira que os cuidados com os membros da família, como é o caso dos idosos, foram progressivamente transferidos do Estado para a família – o que geralmente significava

para as mulheres da família – por via de arranjos “informais” submetidos ao controle dos agentes estatais”.

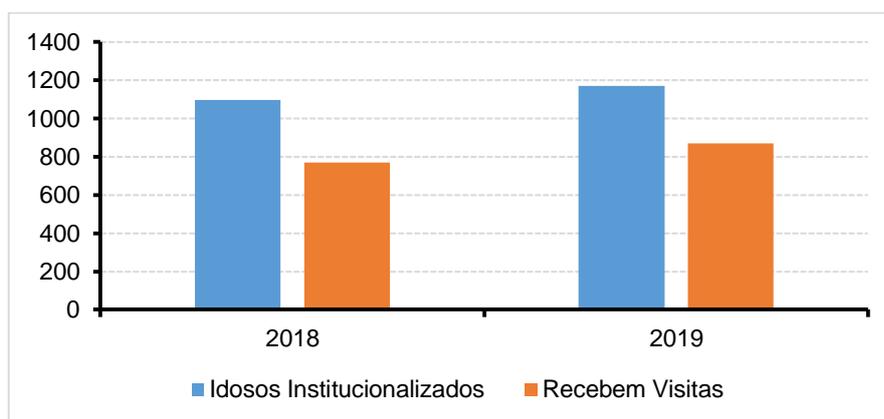
Ela nos lembra, a partir de seus estudos que, mesmo não havendo intenção governamental em diminuir a coesão social ou em aumentar a violência, e outros aspectos da questão social, estas foram consequências das mudanças na distribuição dos rendimentos. (BHATTACHARYA, 2014).

e) Visitas

No ano de 2018, foi identificado que 76,8% dos idosos institucionalizados recebiam visitas com regularidade. No ano de 2019 esse percentual aumentou para 87,1%.

Além disso, das instituições respondentes, apenas um pouco mais que a metade (55%) das instituições buscava estabelecer vínculos com as famílias dos idosos. Não se sabe se havia profissional de Serviço Social nelas, ficando em relevo a importância da busca dessa informação e sua análise à luz do que preconiza o Código de Ética e o Projeto Ético Político Profissional.

Gráfico 22: Idosos Institucionalizados que recebem visitas regulares nas Instituições por Ano



FONTE: Sistematização feita pela autora, 2022.

De acordo com o Estatuto da Pessoa Idosa (BRASIL, 2003), em seu artigo 50, “Constituem obrigações das entidades de atendimento: [...] VI – diligenciar no sentido

da preservação dos vínculos familiares; VII – oferecer acomodações apropriadas para recebimento de visitas. ”

Muito embora tal obrigação seja determinada por lei, em 1% das ILPIs respondentes as visitas às pessoas idosas não eram permitidas e nem há incentivo da participação dos familiares em eventos/atividades/festividades desenvolvidas pela instituição, fatos que contrariam o preconizado (ver lei, normativa, etc.) e violam o direito do idoso à convivência familiar e comunitária. Esse índice, que parece se referir-se às mesmas instituições, repete-se no que se refere ao incentivo institucional à participação das famílias em eventos/ atividades/festividades desenvolvidas pela instituição.

Em 4% das instituições, embora tal prática fosse permitida, a limitação a receber visitas apenas de familiares também perde de vista a possibilidade de idosos que tenham vínculos rompidos com suas famílias nucleares e que tenham construído vínculos de outras naturezas ao longo da vida. Não foi possível aferir as causas das limitações da visita a outros vínculos. De qualquer modo, se tal limitação acontece pode-se caracterizar essas instituições a partir do modelo institucional traçado por Goffman como “instituição total” (GOFFMAN, 2003).

De acordo com Pollo e Assis (2008), o modelo asilar brasileiro ainda guarda muitas semelhanças com as chamadas “instituições totais” (GOFFMAN, 2003: 23). Goffman pensa a instituição total como um lugar de moradia e trabalho, “onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada”.

Nesse tipo de instituição a pessoa idosa tem seus direitos violados uma vez que não possuem controle sobre a própria vida, não têm salvaguardados seus direitos sociais e nem sua privacidade, com relação difícil ou inexistente com o mundo exterior e a comunidade afetiva que possa ter construído ao longo da vida.

Por fim, vale dizer que foram encontradas diversas dificuldades e limites nas fontes de dados, para as análises desejadas quanto à qualidade dos dados disponibilizados, como:

- a) erros quanto a tabulação de dados;
- b) grande parte das perguntas estão em branco ou com “não soube responder”;
- c) o filtro de perguntas não funciona muito bem, exigindo observar as perguntas individual e manualmente a fim de saber se houve resposta ou não;

d) não foi encontrado um padrão de respostas na tabulação. Muitas vezes, a modalidade estava como sociedade limitada e em outras vezes estava como outras coisas parecidas. Eventualmente, mesmo havendo a opção de “não soube informar”, as instituições não marcavam essa opção, preenchendo no campo “outras respostas” que não souberam informar.

d) algumas vezes as perguntas não respondidas não apareciam no questionário, fazendo com que não constassem todas as perguntas em todos os questionários.

e) em algumas vezes a instituição estava repetida e eles colocavam a instituição 1 e 2, por exemplo.

f) nem todas as instituições responderam aos questionários de 2018 e 2019, mesmo que a data de fundação fosse anterior a esse período.

CONCLUSÕES

O percurso desta tese que tratou sobre a organização da rede de proteção social especial de alta complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo permitiu trazer um conjunto de reflexões e análises que não separam os fenômenos da vida social da particularidade do envelhecimento, seus desafios para o conjunto da sociedade e a sua relação com o Estado. Isso porque este debate pressupõe uma apropriação pública e acadêmica que se por um lado expõe as limitações dessa etapa da vida, por outro, revela os limites não se circunscrevem a processos individuais isolados nos sistemas de proteção social, seguridade e atenção integral à vida nas mais diferentes etapas geracionais e contextos sociais.

Falar das ILPIs inseridas na dinâmica do Suas é falar das conquistas e dos sucessivos desmontes das políticas sociais brasileiras e da sua frágil relação com um Estado, que preconiza o privado em detrimento do público em suas múltiplas faces. Trata ainda de um universo da política de assistência social que convive com a permanente disputa entre a benesse e o direito, embora, com os avanços abortados de um Suas em construção no contexto ultraliberal.

Em se tratando de pessoas idosas, o “velho” não se revela exclusivamente nas idades cronológicas, mas se acentua nas velhas e ultrapassadas práticas sociais de uma filantropia empresarial que suga os poucos recursos destinados à assistência social, atuando no campo pouco profissionalizado e (des)politizado das bases confessionais de igrejas que engendram o conservadorismo e impera nos processos de institucionalização de idosos, especialmente, os mais pauperizados.

O percurso teórico e empírico desenvolvido até aqui ajudou a sustentar a tese de que o envelhecimento não se constitui como um problema em si, mas, em uma sociedade pautada no ageísmo e no descarte de trabalhadores considerados improdutivos ao capital nessa etapa da vida, somados às sucessivas ausências de políticas públicas, sociais e previdenciárias revelam no contexto do neoliberalismo, que as mazelas da política de assistência social no Brasil seguem um profundo dilema. Está no campo jurídico-formal como um direito e, no caso da Rede de Proteção Especial de alta complexidade voltada às pessoas idosas, permanece no campo ora da filantropia, para os despossuídos de recursos, ora no campo da privatização para as classes sociais mais abastadas. Mas decerto, o princípio da primazia do Estado,

de acordo com esta tese, segue como horizonte distante da realidade da velhice do país.

Outrossim, num contexto pandêmico, desigualdade, negligência e abuso foram denunciados pelos meios de comunicação e por órgãos oficiais do Estado brasileiro. Notícias⁷⁰ do Senado nacional apontam que, desigualdades sociais, desrespeito e crueldade foram evidenciados durante a pandemia do Covid-19, no governo de Jair Bolsonaro. O documento aponta as diferenças de acesso a atendimento médico entre ricos e pobres ou brancos e negros e a pandemia deixou isso ainda mais patente - a violência do mais forte contra o mais fraco. Dados de 2021, apontavam que 73% dos óbitos estavam concentrados nos indivíduos acima de 60 anos. Nas ILPIs o cenário lastimável evidenciou, mais uma vez, a fragilidade do cuidado num cenário extremamente grave, conforme citado em notícia do Senado nacional.

O que se destaca é que existem várias formas de envelhecer na sociedade capitalista, como já enfatizado nesta tese. A velhice não começa em uma idade cronológica, linear, nem ocorre de forma igual para todas as pessoas. Sabe-se que, dentre outros fatores, as formas de envelhecer decorrem dos hábitos e costumes, mas também, e principalmente, são fruto da condição concreta das classes sociais.

Não é sem razão que Fernandes (2009, p. 47) enfatiza que classes sociais são ordenadas como “núcleo estrutural e dinâmico da organização societária”.

Ao mesmo tempo, porém, o modelo capitalista expandiu-se e ajustou-se às condições externas e internas que restringiram ou entorpeceram as funções diferenciadoras, classificadoras e estratificadoras do mercado e do sistema de produção capitalistas, inibindo assim o grau de universalidade, conforme Fernandes (2009).

Isso denota que o modo histórico-social de concretização do capitalismo produz sua realidade. Portanto, classes sociais, não se diferem em toda América Latina ou no Brasil, o que se diferencia é o “modo pelo qual o capitalismo se objetiva e se irradia historicamente como força social” (FERNANDES, 2009, p. 47). Em outras palavras, “umas classes sociais são mais classes sociais que as outras”, estabelecem riquezas, padrões de consumo e prestígio social que não podem ser universalizadas.

É nesse sentido que as diferentes formas de envelhecer podem ser percebidas a partir de um olhar sobre as diferentes classes sociais. O destaque aqui se volta para

⁷⁰ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/08/desigualdade-e-abusos-na-pandemia-impulsionam-cobrancas-por-direitos-humanos> Acesso em 30 de agosto de 2022.

as discussões permeadas por análises de acesso a bens e serviços, qualidade de vida, cidadania e garantia de direitos em suas múltiplas dimensões, ou seja, no sistema de saúde, previdenciário, familiar, sócio assistencial, sócio cultural e educacional, dentre outros (BORBA, 2011).

Nos países desenvolvidos, onde a população tem mais acesso aos bens, serviços e melhor qualidade de vida, a velhice pode ser observada de diferentes maneiras, se for considerada a história social dos setores mais abastados e mais empobrecidos da população. Nos países periféricos isso é ainda mais marcante. Se, por um lado, é fato o crescimento populacional e o aumento do número de idosos, por outro, o que se visualiza são as demandas que esses dados representam para as políticas sociais e, conseqüentemente, para o fundo público.

Boschetti (2016) aponta que as políticas sociais se configuram num caráter muitíssimo limitado e contraditório na sociabilidade capitalista na medida em que produz um cenário de garantia de direitos unicamente compatível com a reprodução das relações de produção burguesas. Dessa forma, enquanto medidas compensatórias, as políticas sociais se configuram mediante a impossibilidade de tais direitos superarem as desigualdades inerentes ao capitalismo, uma vez que apresentam um caráter mitigador, de base compensatória dentro da ordem do capital.

Em outras palavras, Boschetti (2003) e Behring e Boschetti (2010), acentuam que a formatação da proteção social, pautada em políticas sociais seletivas, focalistas, compensatórias e residuais define o padrão de intervenção do Estado junto aos desdobramentos da questão social de forma muito conivente com a necessidade de acumulação do capital. Outrossim processa-se a débil inversão, priorizam-se os programas assistenciais em detrimento de políticas universais e permanentes.

Como constatado nesse estudo, a maior parte das instituições não segue o preconizado nas legislações e normativas de funcionamento das ILPIs. Foram observadas situações de desrespeito às individualidades (quebra de laços afetivos, comunitários, religiosos, territoriais, etc.). Nessas instituições, o Suas em seus princípios (ainda que passíveis de questionamentos e críticas), estão longe de servir como parâmetro de gestão e profissionalização.

No que tange às equipes profissionais, o quantitativo e a composição das mesmas, via de regra, não atendem aos mínimos exigidos.

Sabemos que recorrentemente, as políticas públicas para atendimento às demandas das pessoas idosas encontram graves entraves para sua efetivação.

Nesse sentido, uma face do envelhecimento é marcada pela autonomia, vida saudável, fartos recursos financeiros, independência e participação social (quando se fala de uma reduzida parcela da população). Entretanto, a outra face, muito presente na sociedade brasileira, é a do trabalhador que envelhece desassistido, incapaz, empobrecido e sem gozar dos direitos sociais a que faz jus.

A reflexão trazida na tese sobre garantia de direitos nos ajudou a compreender tal lacuna na experiência brasileira de proteção social, considerando o processo histórico, econômico e cultural que deu um contorno muito peculiar à formulação e formas de efetivação dessa rede de proteção que garante uma certa tipificação para o atendimento das demandas institucionais da política. Os dados apresentados nesta tese revelam que o aparato continua sob a velha face do “asilo”, mas, com uma nova nomenclatura, aos moldes da “novilíngua”, muito bem tratada por Behring (2003), que traz novos conceitos sem alterações verdadeiras no sentido das expressões no campo das políticas sociais.

Um breve resgate histórico traz à tona a formação política do Brasil face a América Latina e Europa. Como colônia portuguesa, o Brasil sempre foi expropriado e submetido a exportar todo tipo de matéria prima e todas as formas de riqueza. Isso nos ajuda a entender porque durante mais de 400 anos Portugal manteve uma relação de exploração com a colônia brasileira. Essa atitude de extrema subserviência parasitária foi o que moldou o processo de formação da identidade nacional.

Sobre esta particularidade da formação social brasileira e a composição das suas classes sociais, um destaque para as relações de gênero e de raça. Os documentos pesquisados não revelam plenamente, por exemplo, qual é a verdadeira face da velhice asilada. Sabe-se que há uma maioria de mulheres negras nestes espaços (vivenciados em muitas visitas realizadas ao longo dos anos como profissional e pesquisadora). A institucionalização da negritude não comparece no perfil levantado pelo MPES e assim, esta face fica novamente silenciada e negligenciada sob a face da vulnerabilidade social (outro traço da novilíngua).

No contexto Latino-americano, os efeitos negativos desse colonialismo produziram o enfraquecimento do Brasil, acentuando o seu traço dependente, com um aparelho político e econômico que orquestrou uma perversa ideologia de sugar toda a riqueza e produção existente, resultando, desde sempre, no empobrecimento do povo brasileiro (SANTOS, 2012). Os velhos são a marca e expressão do tratamento deste Estado que nega cidadania, enquanto na verdade, são exemplos da resistência

que driblou as estatísticas de morte precoce de uma classe trabalhadora superexplorada, produziu parte da riqueza social e agora, no frágil sistema previdenciário e assistencial, são os resquícios do modelo de proteção social mal-acabado no cenário nacional (que vem sendo tecido ao longo dos anos 2000 com o avanço do neoliberalismo e conservadorismo que ocupou a seguridade social e, em especial, a assistência social, enquanto política pública.

Concretamente, pesquisas de cunho científico indicam que o sujeito idoso é frontalmente atingido pela falta de assistência médica, aposentadoria tardia, ausência de moradia digna, condições sanitárias e laborais desfavoráveis, diminuição dos ganhos econômicos, endividamento, além das frequentes manifestações de enfermidades psíquicas e físicas.

Isso significa dizer, em uma análise crítica, que o envelhecimento envolve uma gama de expressões da questão social e não existe como fato isolado na sociedade capitalista, antes, porém, coloca o papel do Estado em destaque, uma vez que, segundo lamamoto (2001, p. 16),

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. [...] A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...]. Esse processo é denso de conformismos e rebeldias, forjados ante as desigualdades sociais, e políticos de todos os indivíduos sociais.

Essa perspectiva nega qualquer idealismo de neutralidade do Estado na gestão da coisa pública, muito distante de um papel de “busca do bem comum”. Ao contrário, o entendimento aqui é, primeiramente, enfatizar o caráter contraditório do Estado capitalista.

A pessoa idosa dependente e pauperizada que perdeu sua capacidade laboral, perde também sua importância social nas relações sociais capitalistas, torna-se invisível para a sociedade mercantil em boa parte das relações sociais. Fruto da desigualdade social que se revela pelo “fosso que separa aqueles que podem pagar por melhores condições de cuidado, da parcela mais pobre, cujas carências chegam a níveis tão básicos e intoleráveis que ferem a dignidade humana” (BERZINS, 2012, p.13).

É dessa forma que trazemos à tona a abordagem sobre os desdobramentos do processo de envelhecimento do trabalhador como expressão da questão social: para o sistema capitalista, o envelhecimento é pautado como um problema social numa perspectiva de que o idoso perde a sua “utilidade” em função da idade e questões de saúde que comprometerão sua capacidade de ser explorado e, portanto, produzir mais valor.

Vimos durante todo trabalho que, na sociabilidade capitalista, o homem é percebido como parte no processo produtivo de mercadorias. E que na sociedade mercantil do capitalismo em crise, o neoliberalismo se manifesta das mais diversas formas no tocante a conformação da estrutura, organização e funcionamento das ILPIs.

Na concepção neoliberal, quando o trabalhador, já envelhecido, perde sua funcionalidade no mercado, também, em princípio, deixa de ser sujeitos de direitos (TEIXEIRA, 2009).

Envelhecer, para o trabalhador, na ordem e no tempo do capital, é ter seu tempo de vida subordinado ao tempo de trabalho, mesmo depois de aposentado; para os trabalhadores velhos de baixa renda, no capitalismo periférico brasileiro, é ter seu tempo livre submetido às exigências de reprodução social do capital e de controle social que se estende ao envelhecimento, submetendo o idoso ao planejamento externo de comportamentos, atitudes, sentimentos, consciência e mecanismos organizativos. (TEIXEIRA, 2009, p. 68). Nesse sentido, o componente de rendimentos verificados neste estudo demarca o padrão dos serviços, bem como uma ampliação da rede que não se dá pela simples demanda e sim, pela lucratividade que este setor passa a representar na era dos chamados “serviços assistenciais”.

Outro fator associa-se ao papel da família, uma vez que, ao longo do processo histórico, os problemas inerentes ao envelhecimento sempre foram vistos como pertencentes à esfera familiar, no âmbito privado ou associações filantrópicas.

Para Mioto (2007), a solidariedade familiar nos moldes da sociedade ocidental moderna e patriarcal, sempre foi responsável pela cristalização de uma cultura que legitima “problemas sociais” como pertencentes ao âmbito privado, tido como meio “natural” de prover a satisfação das necessidades dos cidadãos. Em especial, essa face revela uma forte carga do cuidado exercido, via de regra, por mulheres.

Por isso, importa compreender a velhice a partir da dinâmica da luta de classes. Envelhecer sob a égide do capital remonta a lógica trazida por Yamamoto (2001) sobre

o indivíduo social, que carrega “*conformismos e rebeldias*”, pois envelhecer em um país destruído pelo conservadorismo, é um ato revolucionário. Habitar uma vida inteira em regiões de risco, como as encostas; tentar acessar os serviços sociais públicos ou filantrópicos nas filas da assistência, saúde, previdência; submeter-se a condições de trabalho precárias e desprotegidas e, na última fase da vida, ver-se sem perspectivas, demandando cuidados, geralmente de uma família também sem condições para a assunção de tal encargo. Isso é senão um ato de resistência, uma face que deve mostrar os inconformismos da lógica capitalista, para os itinerantes do presente e do futuro.

Alinhavando o aporte teórico com o real, é possível perceber que os idosos mais pobres representam uma parcela da superpopulação relativa a que se referia Marx (2008) ao escrever sobre a Lei Geral da Acumulação Capitalista. Sob essa ótica, tais idosos vegetam no pauperismo, são os “inaptos para o trabalho” que, diante da situação de dependência e necessidade de cuidados, tornam-se novamente alvo da obtenção do lucro (continuam alimentando o sistema, ora como consumidor, ora como “per capita” a ser percebido financeiramente pelas ONGs).

Nessa mediação, constatamos na pesquisa que o idoso passa a ocupar um novo lugar no mercado – não mais como produtor de mais valor, mas como consumidor e como um “ativo”, na distribuição do financiamento público no mundo dos serviços. Ao que parece, esse idoso apenas volta a ser considerado como peça útil no jogo do mercado na medida em que tem interesse para o capital. Nessa relação, vale destacar que no que tange à apropriação da renda, as ILPIs estudadas se apropriam integralmente dos benefícios assistenciais e previdenciários dos idosos, no caso das entidades filantrópicas.

Num movimento de retomar nosso objetivo de mapear e analisar a organização da rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para o idoso no estado do Espírito Santo com intuito de dimensionar a efetividade dessa rede face ao preconizado/regulamentado pelo Suas e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes, cabe destacar que os objetivos foram alcançados, com certos limites, já apontados no decorrer do texto, ao que se incluem os limites da pesquisadora, mediante ao desafio de produzir conhecimento em um tempo pandêmico e desalento político da atual conjuntura. Apesar das adversidades, a pesquisa mostrou que o estado do Espírito Santo tem estruturado a

rede de acolhimento institucional a partir das “franjas” do que é preconizado pelo conjunto de leis e normativas de defesa dos direitos dos idosos.

O crescente número de “casas de repouso”, no âmbito privado com finalidade lucrativa, traduz a forma como o mercado vai-se espraiando sobre a política pública. Dessa forma, a garantia de direitos cede espaço para as leis do mercado, com custos médios de mais de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) mensais, por acolhimento do idoso nas ILPIs privadas, de caráter lucrativo.

Outro dado relevante na pesquisa, diz respeito ao modelo de financiamento dessas ILPIs. A Assistência Social enquanto política pública, deve ter seu financiamento por meio da “participação” da sociedade, com recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios e das diversas contribuições sociais. Apesar de toda dificuldade que os dados apresentaram, o que se vislumbrou foi o financiamento das contas das ILPIs particulares e filantrópicas no estado do Espírito Santo sob responsabilidade dos usuários/familiares do serviço de acolhimento, longe de comungar com o que é previsto para efetivação de uma política pública.

Digno de nota é o esforço empreendido pelo MPES em sua função de fiscalizar as ILPIs e consolidar os dados da rede de instituições. Esses documentos referentes aos anos de 2018 e 2019, são, sem sombra de dúvida o que há de mais sólido e atual para caracterizar o perfil dos usuários e das ILPIs.

Os dados confirmaram ainda a feminilização da velhice, como perfil da população idosa juntos às ILPIs, bem como da estreita situação socioeconômica vivenciada pelos idosos. Entretanto, faltam dados territoriais e de raça.

O resultado da pesquisa teórica associada à análise dos documentos, reafirma que a política social está em permanente contradição com a política econômica nos marcos da sociedade liberal capitalista, uma vez que a esfera deste modelo econômico confere a sua primazia, em detrimento das necessidades sociais. Os direitos são transformados em serviços (MOTTA, 2008), a fim de fomentar a acumulação e a rentabilidade dos negócios na esfera do mercado, como apresentado a partir das ILPIs com fins lucrativos.

Dessa forma, a conformação da política pública avaliada não se traduz em universalidade e ampliação de direitos. Antes, contém as marcas da residualidade, da seletividade, longe dos critérios de efetividade, ainda mais se levarmos em conta a

“desnormalização” que impera nesses tempos, particularmente, no governo de Jair Bolsonaro.

Portanto, a despeito de avanços, principalmente quanto a implementação e a fiscalização face ao preconizado legalmente, não podemos avaliar a rede de abrigamento no Espírito Santo como fruto de um processo democrático pleno. A efetividade dessa rede face ao preconizado/regulamentado pelo Suas e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e legislações pertinentes é limitada aos ditames inerentes ao poder econômico, alterando muito pouco a realidade social.

Entendemos que alguns elementos são fundamentais para explicar o surgimento e desenvolvimento de um determinado tipo de política social em um contexto sócio histórico definido. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica (BOSCHETTI, 2009, p. 8-9).

Outrossim, a pesquisa não é propriedade do pesquisador, portanto, no intuito de perseguir nosso compromisso ético acadêmico, a devolutiva dessa tese se dará primeiramente ao nosso Programa de Pós-Graduação em Política Social, ao Ministério Público do ES que através do PAIPI, produziu os documentos alvo central da nossa pesquisa. Também cabe nesse compromisso, a devolutiva ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDDIPI) e demais órgãos formuladores de política de atenção ao envelhecimento.

Vale ressaltar novamente que as principais dificuldades encontradas para a análise e tratamento de dados foram da ordem da padronização das respostas, erros na tabulação de dados, muitas respostas em branco e bugs no banco de dados.

Além disso, notou-se que, apesar de já terem dados tabulados a respeito dos anos de 2022 e 2021, apenas algumas poucas instituições os possuíam (referente aos municípios de Cariacica (3), Guarapari (4), Colatina (1) e Linhares (3)). Logo, o período amostral das análises foi de 2 anos (2018 e 2019).

Por fim, quase todos os dados apresentados apontam para a necessidade de novas pesquisas qualitativas in loco nas instituições, a fim de iluminar as informações quantitativas e responder a uma série de questões aqui levantadas.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. O golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal. **BLOG DA BOITEMPO**. 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/> Acesso em: maio de 2019.

ALVES, G. Crise Estrutural do capital, maquinofatura e precarização do trabalho. In: **TEXTOS & CONTEXTOS** (Porto Alegre), v. 12, n. 2, 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/15882/10735> Acesso em: 20 mar.2019.

ANVISA. **Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)**. Publicado em 19/11/2020 12h12 Atualizado em 29/07/2021 15h06. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/servicosdesaude/instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos> . Acesso em 10 jun. 2022.

BHATTACHARYA, Tithi. Explaining gender violence in the neoliberal era. In: **ISR - INTERNATIONAL SOCIALIST REVIEW**. Issue #91. Winter 2013-14, Black feminism and intersectionality, 2014. Disponível em: <https://isreview.org/issue/91/>. Acesso em 10 maio 2022.

BERHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. SP: Cortez, 2003.

BERHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 2. ed. SP: Cortez, 2007.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 7ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BERZINS, M. V.; BORGES, M. C. (Orgs.). **Políticas Sociais para um país que envelhece**. São Paulo: Martinari, 2012. 304 p.

BORBA, R. D. C. F. **Um estudo sobre a estruturação da Rede de Proteção Social voltada à pessoa idosa no Município de Vitória**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Ufes, Vitória, 2011.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília, 2003.

BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs.). **Política Social no capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo**. Tendências Contemporâneas. 2a. Ed. São Paulo, Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. IN: **Direitos Sociais e Competências Profissionais**. CFESS/ABEPSS. Brasília, 2009.

BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal** – 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 7 de dez. de 1993.

BRASIL. L9099. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm#:~:text=L9099&text=LEI%20N%C2%BA%209.099%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20Juizados%20Especiais%2C%C3%ADveis%20e%20Criminais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Nº. 8.842, de 04 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8842.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **LEI No 10.048, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2000**. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10048.htm. Acesso em 10 jan. 2022.

BRASIL. **LEI No 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 13.423, de 2022). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em 17 dez. 2021.

BRASIL. **PNAS**. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Sistemas de Informação da Rede Suas**, Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília, 2005. Disponível em: <gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-suas>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **NOB-Suas**. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-Suas.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **NOB-RH/Suas**. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília, 2011. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_Suas_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL, Constituição. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Reimpressão). Brasília, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em: 20 mar.2019.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição, PEC 006/2019**. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6BB83498B134BAF6D1FF3D11325161A1.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022**. Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a Lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art2. Acesso em 23 jul. 2022.

CAMARANO, A. A.; “Mulher idosa: suporte familiar ou agente de mudança?” **Estudos Avançados** 17, 2015.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social Suas. In: **REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE**, nº. 78, ano XXIV, jul 2004. p. 171-187.BRASIL.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. **Mecanismos de proteção social para a população idosa brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão nº 1179). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1179.pdf Acesso em: 05 out. 2018.

CARDOSO A. *et al.* Perspectivas para a economia brasileira em 2019 sob o Governo Bolsonaro. **Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. 2019**. <<https://www.brasildefato.com.br/2019/01/07/perspectivas-para-a-economia-brasileira-em-2019-sob-governo-bolsonaro/>>. Acesso em maio de 2019.

CARVALHO, I. O fetiche do “empoderamento”: do conceito ideológico ao projeto econômico político. In: MONTAÑO, C. (Org.) **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do ‘terceiro setor’**. São Paulo: Cortez, 2014.

CARVALHO, M. C. B. Assistência Social: reflexões sobre a Política e sua Regulação. **REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE**, São Paulo, n.87, p. 123-131, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses na Questão Social**: Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes. 1998.

COUTO, B. R.. **O Direito social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. *et al.* (Orgs.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2012.

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** Campinas: Fundação Nativo Natividade – Editora Linhas Gerais, 1995.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Imperialismo na era neoliberal.** *Crítica Marxista*, n. 18, 2004, p. 11-36.

FABRÍCIO, T.C.M.; SARAIVA, J.M.; FEITOSA, E.S.C. **Contexto sócio histórico em que surgem e evoluem as políticas de proteção à pessoa idosa no Brasil: da caridade ao direito a ILPI.** *Oikos: Família e Sociedade em Debate*, v. 29, n. 2, p. 259-277, 2018. Disponível em <<https://periodicos.ufv.br/oikos/article/view/3809>> Acesso em 24 de outubro de 2022.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil In: **Programa de capacitação em serviço social e política social - Módulo 3.** Brasília: CEAD- UnB/CFESS/ABEPSS, 2000, v.3, p. 41-56.

FALQUET, J. Repensar as relações sociais de sexo, classe e “raça” na globalização neoliberal. In: **MEDIAÇÕES.** V.13, n. 1-2, jan/jun e jul/dez, 2008.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "**Aspectos da população do Espírito Santo**"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestola.uol.com.br/brasil/aspectos-populacao-espírito-santo.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2022.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina.** 4 ed. Revisada. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, R. C. **3º setor: desenvolvimento social sustentado.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FREYRE, G. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 52.edição comemorativa. São Paulo: Global, 2013.

FREYRE, G. **Sobrados e Mocambos: Decadência do Patriarcado Rural e Desenvolvimento do Urbano.** 4ª edição, 2 volumes. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

GIL, A. C. **Métodos, Técnicas, Pesquisa Social.** [Livro Digital] SP: Atlas, 2012.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos.** São Paulo: Perspectiva; 2003.

GOMES, M. G. C. **Envelhecimento Feminino e Espaço Público: a dimensão do aconchego e da política.** PUC-RJ. Rio de Janeiro: 2008.

GONZÁLEZ, S. (Org.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

GOUGH, I. **Economia política del Estado del bienestar**. Tradução de Gregorio Rodriguez Cabrero. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

Groisman, D. **Asilos de velhos: passado e presente**. Estudos interdisciplinares sobre o envelhecimento 1999; 2: 67-87.

Groisman, D. **O Cuidado enquanto Trabalho: Envelhecimento, Dependência e Políticas para o Bem Estar no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social. RJ, 2015.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 7. Ed. São Paulo: Loyola, 1989.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. Ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. A. (Org.). **Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 12ª ed. São Paulo: Cortez/Celats, 1999.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **TEMPORALIS**, Brasília: Abepss, ano 2, n. 3, p. 9-32, jan./ jun. 2001.

IAMAMOTO, M.V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. *In: CFESS/ ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. UFAL/UNB. Brasília, 2010.

IAMAMOTO, M.V. **Trabalho e indivíduo social: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista**. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais 2010 - Idosos**. Rio de Janeiro, [2010].

IPEA. **Comunicados Ipea nº 93**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8571>. Acesso em: 25 set. 2018.

KONDER, L. **O que é dialética**. 28. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARINHO, Lara Mota (*Et al*). Grau de dependência de idosos residentes em instituições de longa permanência. *In: Rev. Gaúcha Enferm.* N. 34, v. 1. Mar, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1983-14472013000100013>. Acesso em 17 jul. 2022.

MARTINELLI, M. L. Uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio. **Caderno do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Identidade**, São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, PUCSP, n. 1, p.1-18, 1994.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 1999. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2020.

MARX, Karl. **O capital: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1. Boitempo, 2011. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/260085307/Marx-O-capital-Livro-1-Boitempo-pdf>> Acesso em maio de 2019.

MAURIEL, A. P.O. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, A. B. dos S.; JUNIOR, R. B. dos S.; MIYAMOTO, S. **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008a. p. 87-128.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez Ed, 2001.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O.. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *In: CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA*, v. 9, p. 237-248, 1993.

MIOTO, R. C. T. Políticas Públicas e Família: estratégias para enfrentamento da questão social. *In: Anais da III Jornada internacional de políticas públicas - questão social e desenvolvimento no século XXI*, Maranhão, 2007.

MIOTO, R. C. T. Família e políticas sociais. *In: BOSCHETTI, I. et.al (Orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, R. C. T.. A família como referência nas Políticas Públicas: dilemas e tendências. *In: Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2010. p. 51-60.

MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M.. **Familismo: direitos e cidadania – contradições da política social**. SP: Cortez, 2015.

MIOTO, R. C. T.; NUNES, R. ; MORAES, P.M.; HORST, C.H.M. o familismo na política social: aproximações com as bases da formação sócio histórica brasileira. *In: ANAIS DO XVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*. Comunicações orais - Política Social e Serviço Social. UFJF, Juiz de Fora - MG, v. 16 n. 1 2018.

MOLLO, M. L. R. **A crise mundial e suas consequências**: um debate teórico. *Crítica Marxista*, n.41, p. 51-67, 2015.

MONTAÑO, C. E. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTTA, A.E. **O feitiço da ajuda**: as determinações do serviço social na empresa. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOURA, G. A.; SOUZA, L. K. Lazer e idoso institucionalizado: tendências, problemas e perspectivas. *In: Licere*. Belo Horizonte, v. 16, n.2, jun/2013.

MPES - Ministério público do estado do Espírito Santo. **Panorama de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas (PAIPI)**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzRiZGFjYTctOTVIMS00ZDNILWE4NjgtY2ZmMzE0MjA0YzgzliwidCI6ImEyNDc0ODU1LWZjZjUtNDFIIOC05YzQ4LWMyN2RiNDUyZDZkZCJ9>.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis, RJ, Vozes, 1999, p. 75-89.

NETTO, J. P. Introdução ao método na teoria social. *In: Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NOVAES, Regina Helena Lasneaux. **Os asilos de idosos no Estado do Rio de Janeiro – repercussões da (não) integralidade no cuidado e na atenção à saúde dos idosos**. Dissertação (Mestrado) – IMS, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, L. D. Neoliberalismo: Notas sobre Geopolítica e Ideologia – Uma breve análise sobre a obra “O Neoliberalismo: História e Implicações”, de David Harvey. *In: REVISTA TAMOIOS*, n. 2, ano V, 2009.

PEREIRA, A. C. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. *et al.* (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, 2004, p. 135-159.

PEREIRA, A. C. Famílias e novas alternativas de cuidado frente às lacunas do sistema de proteção social brasileiro. *In: Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social e 10º ENPS*. Ufes, 2015.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto de seguridade social e *Welfare State*. In: **REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE**. São Paulo: Cortez, n. 56, ano XIX, mar. 1998.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas**: Subsídio à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

PEREIRA, P. A. P. **Política social**: temas & questões. SP: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P; STEIN, R. H. **Assistência Social no contexto das políticas públicas**: Focalização X Universalização na integração de programas e projetos. Brasília – DF, dezembro 2003.

PEREIRA, P. A.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. *et al* (org) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2. Ed. – Rio de Janeiro. Elsevier, 2012.

POLLO, S. H. L.; ASSIS, M. Instituições de longa permanência para idosos - ILPIS: desafios e alternativas no município do Rio de Janeiro. In: **Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.** N. 11, v. 1. Jan-Apr,2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-9823.2008.11014>. Acesso em 01 maio 2022.

RAICHELIS, D. R. Organização e Gestão das Políticas Sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília. UNB. 1999.

SALVADOR, E. Crise do capital e o Socorro do fundo público. In BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, J. S. **Questão Social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SARTI, C. A. Famílias enredadas. In: COSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (orgs). **Família Redes, Laços e Políticas Públicas** 2 ed. São Paulo, Cortez, Instituto de Estudos Especiais – PUC/ São Paulo, 2005.

SERAINE, A. B. M. S. O empreendedorismo no contexto de reestruturação produtiva: um novo mecanismo institucional para enfrentar o desemprego? In: SERAINE, A. B. M. S.; SANTOS Jr, R. B.; MIYAMOTO, S. (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Teresina: Unijui, 2008. P. 271-287.

SILVA, M. V.; TEIXEIRA, S. M.. A centralidade da família na política de assistência social: Proteção, controle ou culpabilização. *In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIAIS*. Ufes, Vitória, 2014.

SILVA, A. A.. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. *In: Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 2. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

SOUZA, J.R. C. *et al. Visão Geral de Conjuntura*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/sumario-executivo/>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

SPOSATI, A. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – Suas. *In: REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE*, nº. 78, ano XXV, jul 2004. P. 171-187.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *In: REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE*. nº. 87, ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

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

TEIXEIRA, S. M. Envelhecimento do trabalhador e as tendências da formas de proteção social na sociedade brasileira. *In: ARGUMENTUM*, Vitória, v.1, n.1, p.63-77, Jul./Dez. 2009a. Disponível em: .Acesso em: 14 Abril. 2019.

TEIXEIRA, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. *In: REVISTA POLÍTICA PÚBLICAS*, pp. 255-264, n. 2, v. 13. São Luiz, Brasil, 2009b.

TEIXEIRA, S. M. A centralidade da família nas políticas sociais e o trabalho social com famílias. *In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL*. Juiz de Fora, 2012.

TEIXEIRA, S. M. Familismo na política social brasileira e as mulheres. *In: REVISTA FSA*, Teresina, v. 9, n. 2, art. 14, pp. 205-221, Ago./Dez. 2012. Disponível em: <<http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/45>>. Acesso em: 20 Set. 2016.

UGÁ, V. D. **A emergência do discurso internacional sobre a “pobreza”. A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Venancio, R. **Antes da Corte**: população e pobreza no Rio de Janeiro, c.1763-c.1808 *Antíteses*, vol. 6, núm. 11, enero-junio, 2013, pp. 10-28 Universidade Estadual de Londrina Londrina. Disponível em <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193327933002>> Acesso em 24 de Outubro de 2022.

WALLERSTEIN, I. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, Emir; SANTOS, T. (Coord.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios em homenagem a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio; São Paulo: Boitempo, 2009. p. 53-77.

WEBER, M. **O político e o cientista**. Lisboa: Editorial Presença, 1973.

WHO. **Envelhecimento ativo: uma política de saúde**. World Health Organization; tradução Suzana Gontijo. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005.

YAZBEK, M. C. A Assistência Social na Prática Profissional: história e perspectivas. In: **REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE**. nº. 85. SP: Cortez, 2006.

ZELIZER, V. A economia do care. In: HIRATA, H.; GUIMARÃES, N. A. (Org.). **Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

ANEXO 1 – TABELA DE INSTITUIÇÕES QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO

| Entidade/Razão Social | Região | Município |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Fundação Recanto Carlos José Nunes | Caparaó | São José do Calçado |
| Asilo João XXIII | Central Sul | Cachoeiro de Itapemirim |
| Lar Nina Arueira | Central Sul | Cachoeiro de Itapemirim |
| PRO-VITAE - Instituto Sul Capixaba de Assistência à Saúde e à Assistência Social | Central Sul | Cachoeiro de Itapemirim |
| Residencial Vila Aconchego LTDA | Central Sul | Cachoeiro de Itapemirim |
| Casa de Repouso Gonçalves ILPI | Centro Oeste | Colatina |
| Casa do Vovô Simeão | Centro Oeste | Colatina |
| Sociedade Assistencial de Amparo à Velhice | Litoral Sul | Piúma |
| Sandra Domingas Paste Rocha | Noroeste | Nova Venécia |
| Casa do Vovô Augustinho Batista Veloso | Noroeste | Nova Venécia |
| Lar do idoso Abrigo de Luz | Rio Doce | Linhares |
| Casa de Repouso Aconchego Linhares LTDA | Rio Doce | Linhares |
| Sociedade Civil de Amparo a Velhice "Ninho do Amor" | Sudeste Serrana | Afonso Cláudio |
| Jequitibá Residência Assistida LTDA | Metropolitana | Vitória |
| Casa de Repouso Jardim S/S LTDA | Metropolitana | Vitória |
| Gobetti e Coelho Casa de Repouso para Idosos LTDA | Metropolitana | Vitória |
| Centro de Assistência ao Idoso Solar do Viver LTDA | Metropolitana | Vitória |
| Takasaki Empreendimentos LTDA | Metropolitana | Vitória |
| Luiz Maurício Henriques Pinto | Metropolitana | Vitória |
| Instituto das Irmãs Missionárias N. Senhora de Fátima | Metropolitana | Guarapari |
| Instituto Franciscano | Metropolitana | Serra |
| Abrigo de Idosos Abel Lino Portela | Metropolitana | Serra |
| Associação Lar da 3ª Idade Professor Coelho Sampaio | Metropolitana | Serra |
| Abrigo Lar Pousa da Esperança | Metropolitana | Serra |
| Bem Viver Casa de Repouso | Metropolitana | Vila Velha |
| Viver Bem Casa de Repouso EIRELE-ME | Metropolitana | Vila Velha |
| Andrade & Dettman Casa de Repouso LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Solares Residencial para Idosos LTDA –ME | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso e Hotel Vila Verde LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Viva Melhor | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Viver LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Hospedaria Viva Melhor LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Lar Bem querer Casa de Repouso Eireli | Metropolitana | Vila Velha |
| Lar de Idosos Cristo Redentor LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Monte Sinai LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa Senior Centro de Convivência e Permanência para Idosos LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Lar Ágape LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Brilhar do Sol Eirele | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Lares LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Gisela Henriques Martinez ME | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Bem Me Quer Eireli | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Jerusalem LTDA ME | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Confiança LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Vida Plena LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Solares Casa de Repouso Ltda-ME | Metropolitana | Vila Velha |
| La Guradia Casa de Repouso LTDA | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Florescer LTDA-ME | Metropolitana | Vila Velha |
| Casa de Repouso Vida Plena Eireli | Metropolitana | Vila Velha |
| Vila Feliz "Antonio Sergio de Tassis" | Central Sul | Castelo |
| Casa de Acolhimento Lua e Sol | Central Sul | Castelo |
| Abrigo a Velhice Desamparada Auta Loureiro Machado | Metropolitana | Cariacica |
| Casa de Repouso Djalma Gonçalves LTDA | Metropolitana | Cariacica |

ANEXO 2 - INSTRUMENTAL DE COLETA DE DADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

1. Da Identificação e Documentação da Instituição

- a) Ano
- b) Razão Social
- c) CNPJ
- d) Data de Fundação/Criação
- e) Região
- f) Município
- g) Natureza Jurídica
- h) Modalidade
- i) Atos Constitutivos no registro?
- j) Possui regimento interno?
- k) O regimento está em conformidade com as normas?
- l) Possui alvará de localização e funcionamento?
- m) Alvará está em vigência?
- n) Programas inscritos no CMPI ou CEPI
- o) Os programas estão em vigência?
- p) Possui Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social?
- q) A inscrição ainda está vigente?
- r) Possui Plano de Atendimento Individualizado ao idoso?
- s) Possui Plano de Trabalho?
- t) Possui listagem com o levantamento dos graus de dependência dos idosos?
- u) Possui contratos escritos com os idosos?
- v) O contrato está em conformidade CNDI?

2. Das Finanças da Instituição

- a) Recebe recurso público?
- b) Qual o Convênio/ origem?
- c) valor?
- d) Recebe recursos públicos de subvenções sociais?
- e) Se sim, Qual o convênio e o valor?
- f) Recebe doações?
- g) Se sim, de qual fonte?
- h) Existe outra fonte de recurso?
- i) Se sim, qual?
- j) Receita total média mensal:
- k) Total de despesas média mensal:

3. Da Capacidade de Atendimento

- a) Capacidade Máxima
- b) Há definição do número de vagas por sexo?
- c) Número de vagas ocupadas por mulheres:
- d) Número de vagas ocupadas por homens:
- e) Quantas pessoas estão na lista de espera?
- f) Quantas mulheres em Grau de Dependência 1?
- g) Quantos homens em Grau de Dependência 1?
- h) Quantas mulheres em Grau de Dependência 2?
- i) Quantos homens em Grau de Dependência 2?
- j) Quantas mulheres em Grau de Dependência 3?
- k) Quantos homens em Grau de Dependência 3?

4. Dos Recursos Humanos e Adequação ao Serviço

- a) Número de funcionários formais
- b) Possui responsável Técnico?
- c) Se sim, o profissional possui nível superior?
- d) Possui cuidadores?
- e) Possui profissionais para atividades de lazer?
- f) Possui profissionais de limpeza?
- g) Possui profissionais para serviço de alimentação?
- h) São oferecidas atividades de lazer/cultura/recreativa?
- i) São oferecidas atividades na comunidade?
- j) São oferecidas atividades com educador físico?
- k) São oferecidas atividades desenvolvidas por profissional de Serviço Social?
- l) São oferecidos serviços de fisioterapia?
- m) São oferecidos serviços de psicologia?
- n) São oferecidos serviços de médico clínico geral?
- o) "A instituição proporciona assistência religiosa àqueles que desejares, de acordo com suas crenças?"

5. Das Condições da Edificação

- a) Tipo de Imóvel
- b) Em caso de aluguel, qual o valor?
- c) Nos dormitórios há local para guardar roupas e pertences?
- d) "De modo geral, a entidade possui condições de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança de suas acomodações e áreas comuns:"
- e) O imóvel possui acessibilidade?

6. Dos Critérios para Admissão

- a) Idade Mínima exigida:
- b) Aceita pessoas com menos de 60 anos?
- c) Motivos mais frequentes para acolhimento:
- d) Quantos procuram por opção própria (caso exista)?
- e) Qual o valor mínimo cobrado pelo serviço?
- f) Qual o valor máximo cobrado pelo serviço?

7. Das Rendas dos Residentes

- a) Quantos idosos não possuem renda?
- b) Em quantos casos a pessoa idosa recebe o próprio benefício?
- c) Em quantos casos os familiares recebem o benefício da pessoa idosa?
- d) Em quantos casos o curador recebe o benefício da pessoa idosa?
- e) "Em quantos casos a instituição recebe o benefício da pessoa idosa com
- f) procuração?"
- g) "Em quantos casos a instituição recebe o benefício da pessoa idosa sem
- h) procuração?"
- i) "Em quantos casos a pessoa idosa acolhida é responsável pelo custeio, por contribuição, ou pagamento, por mensalidades, do serviço prestado?"
- j) Em quantos casos as famílias são responsáveis pelo pagamento do serviço?
- k) Em quantos casos há outros responsáveis pelo pagamento do serviço?
- l) Nesses casos, especificar os responsáveis:
- m) "Em quantos casos há a utilização dos recursos do BPC ou outros benefícios assistenciais no custeio dos serviços na instituição?"
- n) Há residentes com empréstimo junto a instituição financeira?

8. Do Atendimento Personalizado

- a) "Cada residente possui Plano de Atendimento Individualizado com registro da história de vida, de suas características, perfil socioeconômico, escolaridade?"
- b) O serviço garante a preservação de valores, crenças e imagem?
- c) Quantos idosos recebem visitas regulares dos familiares?
- d) "A instituição procura estabelecer vínculos com as famílias das pessoas idosas acolhidas?"
- e) A visita de familiares e amigos na instituição:
- f) "Há incentivo da participação dos familiares em eventos/atividades/festividades desenvolvidas pela instituição?"
- g) "É feito estudo psicossocial de todas as pessoas acolhidas, com identificação de familiares e amigos, e seu perfil, conforme art. 50 do Estatuto do Idoso?"

9. Da Integração com a Rede socioassistencial e de Saúde

- a) "Existem Fluxogramas de Comunicação tanto com a rede privada, quanto pública de saúde e de assistência social em local de fácil acesso e conhecido de todos os funcionários?"
- b) "Existem residentes em acompanhamento periódico com assistentes sociais ou psicólogos?"
- c) "A instituição comunica à Secretaria Municipal de Assistencial Social ou congêneres, bem como ao Ministério Público, a situação de abandono familiar ou a ausência de identificação civil?"
- d) "Os serviços oferecidos contemplam outros cuidados que não exclusivamente de saúde?"

APÊNDICE A – ROTEIRO DE PESQUISA DOCUMENTAL SOBRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE – ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

Fontes da pesquisa documental: Dados do IBGE, Documentos do Governo Federal e Governos Estaduais (relatórios de gestão das Secretarias Estaduais de Assistência Social, cadastro das ILPI junto às Secretarias), Censo Suas.

Buscamos analisar:

ES 1. Características gerais da estruturação da rede de proteção social especial para o idoso no

- a) Modalidades dos serviços de acolhimento para pessoa idosa e benefícios ofertados.
- b) Formas de ingresso nas ILPI.
- c) Número médio de atendimentos mensais.
- d) Demanda reprimida.
- e) Direitos e benefícios estabelecidos e assegurados.
- f) Cobertura dos serviços de acolhimento

2. Formas de monitoramento e fiscalização da oferta dos serviços

3. Articulação intra e intersetorial

4. Formas de financiamento (fontes, montantes e gastos);

5. Condições das ILPI: (Portaria MPAS/SEAS nº 73/2001- Normas de funcionamento de serviços de atenção ao idoso no Brasil)

- a) Natureza (se público, privado, filantrópico)
- b) Número de Unidades, Vagas e Acolhidos
- c) Ambiente físico
- d) Recursos materiais
- e) Equipe técnica mediante RDCº 283/2005 – ANVISA e NOB-RH/ Suas
- f) Perfil dos acolhidos:

Sexo

Escolaridade

Situação socioeconômica ou nível de renda

Número de usuários do BPC

Quantos desses usuários do BPC acessam outros serviços